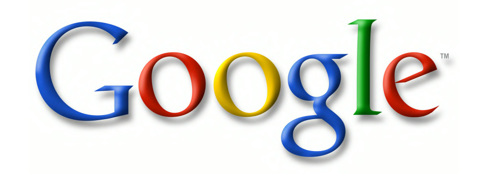
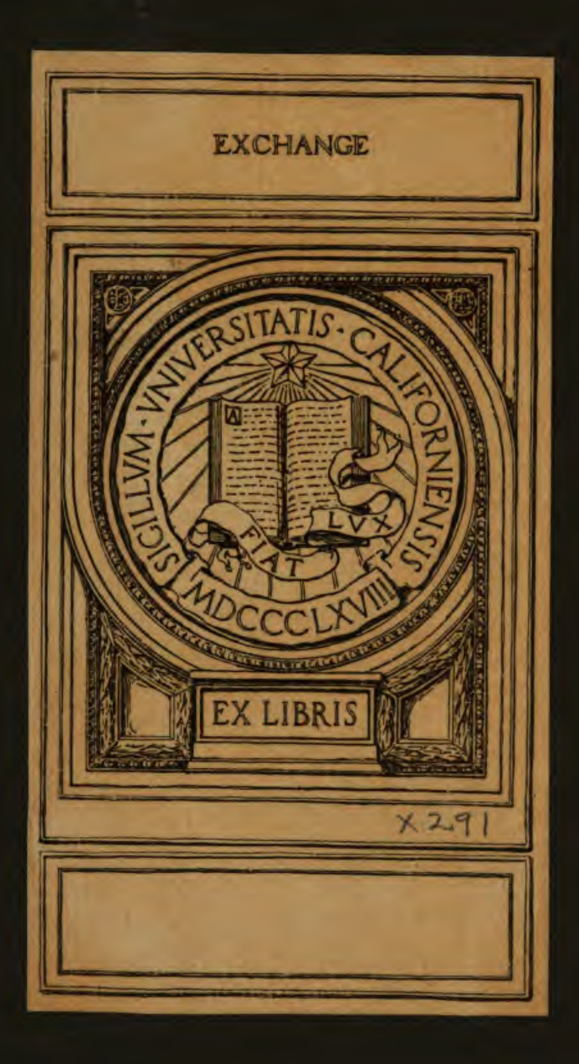



UC-NRLF
$B 20 484


SIGILLVM · VNIVERSITATIS · CALIFORNIENSIS
FIAT LVX
MDCCCLXVIII
EX LIBRIS

ESSAI

SUR LES

EMPRUNTS D'ÉTATS

ET LA PROTECTION DES DROITS

DES

PORTEURS DE FONDS D'ÉTATS ÉTRANGERS

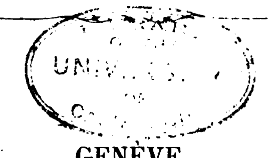
THÈSE

présentée à la Faculté de Droit de l'Université de Genève
pour obtenir le grade de Docteur en Droit

PAR

Albert WUARIN

LICENCIÉ EN DROIT



GENÈVE

IMPRIMERIE DU JOURNAL DE GENÈVE, RUE GÉNÉRAL-DUFOUR

1907

La Faculté de droit autorise l'impression de la présente dissertation, sans émettre par là d'opinion sur les propositions qui y sont énoncées.

Genève, le 23 Mai 1907

Le doyen,
L. REHFOUS

Ewah

PRÉFACE

Il existe une littérature fort étendue sur les emprunts d'Etats. On pourrait donc s'étonner de nous voir, pour un premier travail juridique, entrer dans un domaine déjà exploré dans tous les sens. Sans essayer de nous défendre de cette critique, nous ferons cependant observer que le sujet est vaste et que nous nous sommes principalement attaché à deux points de première importance. C'est d'abord la question si captivante de la nature juridique de l'emprunt d'Etat, sur laquelle les auteurs sont loin d'être d'accord; en effet, tandis que les uns ne veulent voir dans cette opération qu'un contrat civil, les autres, au nom de la souveraineté, entendraient investir l'Etat de droits absolus et arbitraires. C'est ensuite la situation très particulière faite aux porteurs de fonds d'Etats étrangers. Ici encore, éclatent des divergences souvent profondes.

La présente étude gravite autour de ces deux questions centrales. Parfois, il est vrai, nous avons ouvert quelques parenthèses, mais nous nous sommes efforcé de maintenir

notre effort dans la direction que nous lui avions imprimée au début. Quant à la méthode, nous avons accordé la préférence à celle qui cherche dans les faits un appui pour les théories. En même temps que le point de droit, nous avons donné le plus souvent des exemples pris dans la jurisprudence et dans l'histoire financière.

A côté des questions que nous venons d'indiquer, nous avons étudié aussi les garanties affectées aux emprunts, la banqueroute d'Etat, l'impôt sur les coupons, la conversion, puis les actions judiciaires contre l'Etat, l'arbitrage, l'intervention des Puissances étrangères, etc. En un chapitre que notre désir d'être complet a rendu peut-être un peu long, on trouvera aussi décrites les institutions internationales de contrôle, telles qu'elles se rencontrent en Turquie, en Egypte et en Grèce.

Deux questions cependant n'ont pas été traitées ici : ce sont celles de la succession des dettes d'Etats et de la responsabilité des maisons d'émission.

Nous ne saurions terminer cette préface sans adresser nos sincères remerciements aux nombreuses personnes amies qui ont facilité nos recherches en nous signalant des documents, ou même en nous les procurant. Ces sentiments de gratitude vont en particulier à plusieurs des professeurs de la Faculté de Droit de l'Université de Genève et très spécialement à M. le professeur Gentet qui, avec une complaisance inépuisable, a bien voulu s'intéresser à notre travail en nous prodiguant ses conseils.

A Berlin, où nous inaugurions nos recherches, M. le professeur von Liszt, conseiller intime, voulut bien nous aider de ses lumières, tandis que M. Félix Meyer, conseiller au Kammergericht, président de l'Association internationale de Droit et d'Economie politique comparés de Berlin, nous mettait en relations avec plusieurs per-

sonnes hautement compétentes de la capitale allemande.

Nous ne saurions non plus oublier que c'est dans une maison de Genève que nous avons reçu notre première initiation aux affaires de banque. Nous conservons un fidèle et reconnaissant souvenir à ceux qui nous ont facilité ce stage, MM. Emile Clerc, directeur du Comptoir d'Escompte de Genève, et François Barrelet, agent de change.

A. W.

Genève, Juin 1907.

CHAPITRE PREMIER

Introduction économique et juridique sur les emprunts d'Etats.

PREMIÈRE PARTIE

Les emprunts d'Etats au point de vue économique.

L'emprunt d'Etat, a-t-on dit [1], est une opération par laquelle les Etats font appel au crédit en vue de convertir une dépense lourde et immédiate en une succession de petites charges à répartir sur un certain nombre d'années subséquentes.

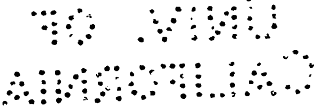
L'emprunt procure à l'Etat des sommes souvent considérables que l'impôt ne pourrait lui fournir dans un très bref délai ; mais l'impôt peut être concomitant avec l'emprunt; l'Etat peut très bien, en effet, en cas de guerre ou de grands travaux à exécuter par exemple, répartir sa dépense entre l'impôt et l'emprunt.

On distingue [2] :

a) Les rentes perpétuelles des rentes amortissables, viagères et à court terme.

[1] Léon Say et Chailley. *Dictionnaire d'Economie politique.* I, p. 803.

[2] Les *rentes perpétuelles* sont celles dont le prêteur ne peut réclamer le capital ; mais l'Etat se réserve le droit de les rembourser, sans s'engager à le faire ; les *rentes amortissables* sont celles que



b) Les dettes consolidée et flottante.

c) Les emprunts intérieurs et extérieurs.

d) Les emprunts garantis ou non.

Roscher [1] estime que le crédit de l'Etat était peu développé dans l'antiquité. Encore au temps d'Alexandre le Grand, on pouvait considérer comme un élément de faiblesse pour l'Etat les cinq cents talents de dette laissés à ce souverain par son père Philippe. On a pu constater que des emprunts avaient été contractés en Grèce par des villes, et que l'emprunt se trouvait gagé non seulement par les biens de l'emprunteur, mais encore par une hypothèque sur les propriétés particulières des habitants [2].

l'Etat s'engage à rembourser dans des conditions déterminées, la plupart du temps suivant un tableau d'amortissement, l'intérêt des titres remboursés antérieurement servant alors en général avec une annuité déterminée à amortir le capital ; les *rentes viagères* sont abandonnées aujourd'hui par les Etats ; les *bons du trésor à court terme* sont des titres remboursables à une échéance prochaine. Ce système est surtout employé par les pays anglo-saxons. Le gouvernement fixe en général une date avant laquelle le titre ne sera pas remboursé et une autre à laquelle le titre doit l'être. (5-10, 5-20).

La *Dette consolidée* est celle qui est représentée par des titres de rentes d'emprunts conclus directement, ou donnés en échange d'autres titres d'emprunts à court terme ou de dettes diverses, que l'Etat transforme en dettes perpétuelles ou dont l'Etat renvoie le terme de remboursement. La consolidation peut être facultative ou forcée.

La *Dette flottante* comprend les capitaux que l'Etat peut devoir à l'occasion des avances qu'il fait, des déficits de ses budgets, etc. Lorsque la Dette flottante devient trop considérable, l'Etat la consolide, c'est-à-dire « substitue un titre de rente à une créance due en principal ».

Nous retrouverons plus loin la distinction des *emprunts intérieur et extérieur.*

[1] *System der Finanzwissenschaft.* I. p. 545.

[2] Voici la traduction des citations données par Meili (*der Staatsbankerott und die moderne Rechtswissenschaft.* p. 20 et 21) et empruntées à Szanto, *Wiener Studien* VII p. 234 et au *Recueil des Inscriptions juridiques grecques*, p. 312 et s., p. 331 et 336 : « Une hypothèque a été conférée à Praxiclès sur toutes les propriétés communes de la ville, ainsi que sur les propriétés particulières des Ar-

Au moyen âge, les emprunts sont fréquents, mais le crédit est purement personnel au prince ; la dette contractée par celui-ci s'éteint avec lui ; aussi les prêteurs exigent-ils parfois, afin d'assurer la succession de la dette en cas de décès ou d'abdication, que l'héritier présomptif prenne le même engagement que son auteur. La caractéristique des emprunts médiévaux est le temps limité pour lequel ils sont contractés et la hauteur de l'intérêt : c'est ainsi que, au milieu du XVIe siècle, un agent du gouvernement anglais, William Dansell, faisait à Anvers des emprunts à 13 et 14 % ; il s'en félicitait et rappelait volontiers que Charles-Quint payait 15 % à ses propres sujets [1]. De plus, l'emprunt était très souvent forcé ; on menaçait de la prison les marchands qui ne mettaient pas volontiers leurs trésors à la disposition du souverain. En 1558, le gouvernement français désirait trouver 3000 personnes qui lui prêtassent chacune mille écus ; le clergé offrit de fournir mille prêteurs, mais malgré l'intérêt de 8 ⅓ % offert, deux mille prêteurs se faisaient encore attendre. Aussi décida-t-on que chaque ville serait taxée à une certaine somme et demeurerait chargée de la répartition [2]. Lorsque, à bout de ressources, les souverains ne trouvaient plus de crédit, ils émettaient de la fausse monnaie et en inondaient leurs provinces. Pendant longtemps on cacha l'intérêt servi : « On veut soustraire les contractants à tout reproche d'usure. Tantôt les intérêts sont comptés avec le capital fourni ; tantôt

késinéens et des personnes qui habitent Arkésiné, lesdites propriétés situées tant sur terre que sur mer. »

. . . .

« Pour le cas où la somme ne serait pas payée conformément à ce qui est écrit dans le contrat, les Arkésinéens sont convenus et ont disposé qu'ils devraient à Praxiclès six talents ; Praxiclès pourra recouvrer cette somme par toutes voies d'exécution sur toutes les propriétés communes des Arkésinéens, et sur les propriétés privées des Arkésinéens comme de toutes personnes habitant Arkésiné, et en demandant la somme entière à chacun en particulier comme à tous. »

[1] Nys. R D I 1897, p. 445.

[2] Nys. R D I 1897, p. 439.

l'engagement est pris de payer les frais qu'occasionnera le retard dans le paiement à l'échéance... En Angleterre, les rois qui, durant le XIIIe siècle et dans la première moitié du XIVe siècle, empruntent beaucoup aux firmes de marchands italiens, font fréquemment à ceux-ci des dons importants dont la seule explication se trouve en ce que ces dons représentent les intérêts que l'on n'ose faire connaître [1]. » Pendant tout le moyen âge, les banques lombardes et florentines furent les principaux prêteurs des rois et des princes. Lorsque ceux-ci faisaient faillite, ils entraînaient souvent avec eux leurs banquiers dans leur ruine [2].

L'emprunt garda fort longtemps un caractère privé ; le prince, seul contractant, est seul tenu, à moins qu'il n'ait obligé certains de ses sujets à garantir personnellement ses emprunts. Ce caractère de droit privé se conserve très longtemps ; ce n'est guère qu'avec le XVIIIe siècle [3] que, dans la notion de l'emprunt, intervient un élément de droit public et que le patrimoine du souverain se distingue du patrimoine de l'Etat. C'est la notion moderne de l'emprunt ; le souverain ne contracte plus ces dettes en son nom personnel, mais au nom de l'Etat, et lui, le

[1] Nys. R D I 1897, p. 441. — Lors de la banqueroute de 1560, le Roi de Portugal déclara ne pas pouvoir payer plus de 5 %, car les théologiens lui reprochaient comme un péché un plus haut intérêt. (Ehrenberger. *Das Zeitalter der Fugger*. 1896. II p. 169. Citation de Collas : *Der Staatsbankrott und seine Abwicklung*.)

[2] On cite l'exemple d'Edouard III qui fit banqueroute et ruina les Bardi et les Perruzi, les banquiers florentins qui lui avaient prêté pour sa guerre contre la France.

« A un dîner offert il y a quelques années, par le Lord-Maire de Londres aux maires de toutes les grandes villes d'Europe, M. Perruzi, syndic de Florence, descendant des Perruzi, figurait comme convive et on discuta très sérieusement la question de savoir si M. Peruzi ne saisirait pas l'occasion pour rentrer dans sa créance. Il s'agissait d'une somme de 3.000.000 de florins avec les intérêts depuis 1356 ; toutes les banques de Londres n'auraient pu réunir les capitaux nécessaires pour balancer ce compte. Fort heureusement, M. Perruzi se montra généreux et il se contenta du dîner que lui offrait le Lord-Maire. » *Clunet* 1892, p. 1091.

[3] v. Heckel. *Handwörterbuch der Staatswissenschaften* 1901 ; VI p. 965.

souverain, ne répond plus personnellement de la dette qu'il a contractée au nom de l'Etat, mais c'est l'Etat qui s'oblige et qui est considéré comme seule partie au contrat.

C'est principalement dans la seconde moitié du XIXe siècle que les dettes des Etats se sont accrues dans des proportions considérables. Presque tous les Etats ont subi cette impulsion, due à plusieurs facteurs économiques et historiques dont les principaux peuvent être rapidement énumérés :

a) Dans cette seconde moitié du XIXe siècle, la vie est devenue plus chère pour les Etats comme pour les particuliers ; de plus, le sens de l'économie semble s'être atténué; les Etats, à l'imitation des particuliers, ont aujourd'hui des budgets plus élevés que dans les périodes précédentes et reculent moins qu'autrefois devant les dépenses. En outre, les pouvoirs publics ont pris à leur charge des services nouveaux et développé les services existants, ainsi en ce qui concerne l'instruction publique.

b) Dans les cinquante dernières années du XIXe siècle, les Etats ont accompli de grands travaux que réclamait le progrès moderne, travaux d'intérêt national dont le but était de développer la prospérité générale : dans les grandes capitales, la création de grandes artères, partout le développement des voies de communication, l'obligation de subvenir aux besoins matériels et hygiéniques de populations toujours plus exigeantes et d'un accroissement continu ;

c) La politique dite impérialiste ; les entreprises coloniales sont souvent moins rémunératrices qu'autrefois pour la métropole ; les coûteuses expéditions n'ont pas toujours été couvertes par un amortissement rapide, mais ont augmenté les charges de la dette au lieu de grever fortement les budgets pendant une courte période ;

d) Les charges imposées par la paix armée sont certes parmi les plus lourdes pour les budgets et la dette, car partout les sommes absorbées par les ministères de la guerre et de la marine subissent une progression effrayante. Cette situation a presque

réduit plusieurs nations de l'Europe, comme on l'a dit, « à mendier devant les casernes » ;

e) Certains Etats ont dû payer à leurs vainqueurs des sommes fabuleuses à titre d'indemnité de guerre ;

f) Enfin, mettons sur le compte de la mauvaise administration et du fonctionnarisme les déficits budgétaires transformés en dette flottante, convertie elle-même dans la suite en emprunts perpétuels ou amortissables à long terme. Ajoutons encore à ces causes le procédé qui tend de plus en plus à disparaître et qui consiste pour l'Etat à se reconnaître débiteur de sommes très supérieures à celles qu'il a effectivement reçues. (Voir notre note, page 8.)

En examinant la situation financière actuelle de quelques Etats, nous nous rendrons compte de l'importance de ces considérations, et, dans chaque cas, nous pourrons constater que l'augmentation de la dette a eu pour cause principale une ou plusieurs des circonstances que nous avons passées en revue.

La *Confédération suisse* [1], après l'acceptation de la Constitution de 1848, conclut la même année son premier emprunt à 5 % au montant de 4.817.010 francs, à l'effet d'organiser sa nouvelle administration centralisée et de transformer les administrations postale et douanière. En 1857, alors que les événements de Neuchâtel avaient tendu les rapports avec la Prusse et qu'une rupture était à craindre, la Confédération, pour la mobilisation, et autres frais, emprunta à deux reprises 6.000.000 de francs. La guerre de 1870, suivie de près par un nouvel armement de l'infanterie, fut l'occasion d'un nouvel emprunt de 15.600.000 fr. Glissons sur les années qui suivirent pour arriver en 1897 et en 1903, dates auxquelles furent convertis les différents emprunts de la Confédération pour un total de 94 millions de francs, emprunts devant être amortis respectivement à partir de 1906 et de 1913.

Mais, à côté de cette dette dite de la Confédération, la Suisse avait, en 1906, une dette de 1.128.000.000 francs contractée par

[1] Steiger : *Schweizerisches Finanzjahrbuch* 1906, p. 82 et suiv.

l'administration des chemins de fer fédéraux à la suite du rachat par la Confédération des réseaux exploités par les compagnies privées. Cette dette, qui fait l'objet d'un compte spécial, ne rentre pas dans le budget de la Confédération, l'Administration des Chemins de fer fédéraux ayant un régime particulier, une certaine autonomie ; elle subvient à ses dépenses et amortit ses obligations avec les bénéfices que lui laisse l'exploitation. Mais la Confédération suisse est garante, avec toute sa fortune, du paiement des intérêts et du remboursement du capital de ces emprunts.

Ajoutons à ces chiffres que les dettes des cantons atteignent 426 millions environ, ce qui porte la dette totale de la Suisse, placée principalement à l'étranger, à 1.648.000.000 francs. Mais, abstraction faite des dettes cantonales, la dette publique de la Confédération suisse s'élevait, en 1906, à 1.226.000.000 fr.; il convient d'observer qu'à cette dette correspond un capital productif représenté par les chemins de fer.

Nous pouvons rapprocher la situation financière de ce pays de celle de la *Belgique*. Voici l'indication de la progression de la dette consolidée belge depuis 1850 :

		Montant de la dette consolidée :
1850..................	Fr.	611.992.361.—
1860..................		634.137.874.—
1870..................		682.880.914.—
1880..................		1.428.270.449.—
1890..................		2.006.564.273.—
1900..................		2.650.564.150.—
1905..................		3.117.038.048.— [1].

C'est à partir de 1870 que s'affirme l'accroissement de la dette consolidée belge ; mais les sommes empruntées par la Belgique depuis cette époque ont été principalement affectées à l'exécution de grands travaux publics, à la construction et au rachat par l'Etat de lignes de chemins de fer.

[1] *Moniteur des Intérêts matériels*, 1905, vol. I, p. 1730.

La Confédération suisse et la Belgique ne sont pas les seuls pays où les grands travaux d'intérêt public aient été la cause directe de l'augmentation de la dette. Il est d'autres Etats qui nous permettraient de faire la même constatation.

Si nous examinons la situation de la *France* [1], nous constaterons que les charges financières colossales que ce pays a assumées l'ont été aussi dans le courant du XIX[e] siècle. A la fin du XVIII[e] siècle, la dette de la France était inférieure à celle de la Grande-Bretagne, de l'Autriche, de la Hollande. Lorsque fut institué le Consulat, la France payait annuellement 40 millions de rentes. En 1814 [2], on constate qu'il n'avait été ajouté à ce chiffre que 23 millions en intérêts ou 460 millions en capital nominal. Napoléon I[er] faisait supporter aux pays vaincus les charges de ses guerres. Mais après les Cent Jours, les Alliés imposèrent à la France une contribution de guerre de 700 millions payable en cinq ans ; le gouvernement de la Restauration [3] respecta

[1] Leroy-Beaulieu : *Traité de la Science des Finances.* 4[me] édition, II p. 554 et suivantes.

[2] Do., p. 556.

[3] Leroy-Beaulieu regrette que la Restauration, comme plus tard l'Empire, ait emprunté très au-dessous du pair (ainsi jusqu'en 1818 les cours s'échelonnèrent de 52,50 à 67,60 francs (p. 559) ; sous le second Empire, des rentes furent émises à des cours qui oscillaient entre 60.50 fr. et 69,25 fr.). Il y a là, en effet, un très grand inconvénient, le pays se trouvant souscrire des obligations pour un montant très supérieur aux sommes qu'il a effectivement reçues. Malheureusement ce système n'a pas été seulement en usage en France, mais l'est encore dans beaucoup de pays qui, afin d'emprunter moyennant un intérêt modique, sacrifient l'avenir au présent en rendant l'amortissement très difficile, parfois même impossible. Un pays qui émet à 60 des titres rapportant 3 %, emprunte dans des conditions beaucoup plus désavantageuses que s'il contractait au pair avec un intérêt plus élevé. En fait, dans ces conditions, l'Etat ne paie pas du 3, mais bien du 5 % ($100 : x = 60 : 3$) ; il ne peut amortir qu'en faisant de très grands sacrifices, en remboursant sur chaque titre une prime importante, et c'est là une somme dont il s'est reconnu débiteur sans en avoir profité. Grâce à ce mode de faire, de nombreux Etats ont aggravé singulièrement leur situation, empêchés qu'ils étaient de procéder à des conversions ou à un amortissement un peu rapide. Plusieurs pays ont reconnu aujour-

les engagements pris par les régimes antérieurs, et dut faire face aux charges très lourdes de la succession de l'Empire. Toutefois, le gouvernement de la Restauration ne laissa qu'une dette de 164 millions de rente, ayant par des amortissements et des conversions habiles éteint une portion considérable de ses obligations. Le gouvernement de Louis-Philippe augmenta de 12 millions et quelques centaines de mille francs ce chiffre de rentes. A ce moment (1848), la dette de la France ne représentait que le quart de la dette de l'Angleterre, qui était de 21 milliards de francs en capital et de près de 700 millions de francs en intérêts [1]. La seconde République augmenta très notablement les charges de la dette, mais l'aggravation se fit surtout sentir sous le second Empire : on préféra alors l'emprunt à l'impôt pour procurer les ressources nécessaires aux grands travaux publics, ainsi qu'aux expéditions militaires, et pour combler les déficits budgétaires [2]. Avant la guerre de 1870, la dette de la France s'élevait à 360 millions de francs d'intérêts annuels représentant un capital nominal d'un peu moins de 12 milliards de francs [3]. Mais, comme la Restauration avait eu à le faire pour le premier Empire, la troisième République dut commencer par inaugurer une série d'emprunts pour les frais de la guerre désas-

d'hui les vices d'un semblable système ; la Confédération suisse emprunte pour ses chemins de fer à un taux se rapprochant de beaucoup du pair (99 %, emprunt du 18 février 1907) ; les Etats-Unis, qui se sont appliqués depuis longtemps à suivre cette méthode, n'ont eu qu'à s'en féliciter (voir plus loin p. 10).

On consultera avec profit sur cette question les intéressantes considérations développées par Cucheval-Clarigny dans son *Essai sur l'Amortissement et sur les Emprunts d'Etat*. Paris 1885., p. 160 et suivantes.

[1] Leroy-Beaulieu, p. 563.

[2] Leroy-Beaulieu (p. 565) oppose ce système à celui qui fut employé à la même époque en Angleterre : ainsi, la guerre de Crimée coûta à la France 1.650 millions de francs et à l'Angleterre 1.750 millions. L'Angleterre demanda un milliard à l'emprunt et 750 millions aux impôts, tandis qu'en France l'emprunt fournit 1.538 millions de francs, et les aggravations de taxes 100 millions environ.

[3] Do. p. 570.

treuse : Leroy-Beaulieu estime ces frais à neuf milliards [1]. Aujourd'hui la dette française est supérieure à 30 milliards [2]. Si les travaux d'utilité publique ont profité des différents emprunts contractés par la France, il faut constater cependant que les guerres soutenues dans la seconde moitié du XIXe siècle ont été une des causes principales de l'augmentation de la dette française.

Seul un pays aussi riche que la France est capable de supporter une dette aussi considérable, c'est-à-dire de payer annuellement plus d'un milliard en intérêts, sans succomber sous le poids d'un fardeau aussi écrasant. Nous avons ici l'exemple d'une nation dont la dette a augmenté dans des proportions gigantesques et qui, malgré cela, a toujours observé scrupuleusement ses obligations — nous parlons de la France du XIXe siècle, bien entendu.

D'autres pays, et ce sera là le troisième type que nous exposerons, avaient, au commencement du XIXe siècle, une dette très minime, certains même ne commencèrent à emprunter que dans la seconde moitié du siècle ; mais mal conseillés ou mal administrés par des gouvernements imprévoyants et inexpérimentés, ces pays ont emprunté sans compter, et se sont relâchés dans leur surveillance, ce qui les a conduits à la faillite. Nous examinerons dans notre sixième chapitre l'histoire de quelques-uns de ces débiteurs souverains (la Turquie, l'Egypte, la Grèce) qui n'ont pu résister à l'entraînement moderne de l'augmentation des dettes d'Etat et qui, pour n'avoir pas su s'arrêter à temps, se sont trouvés un jour au bord de l'abîme.

Enfin, au terme de ce rapide exposé, il nous faut mentionner une exception heureuse, celle d'un pays qui a pu amortir sa dette, dans une très courte période, en s'imposant de lourds sacrifices : nous voulons parler des *Etats-Unis* [3]. Gallatin,

[1] Page 573. — D'autres estimations ont donné un chiffre sensiblement supérieur à celui-ci. On a parlé de 10 milliards environ.

[2] Leroy-Beaulieu (p. 581) l'estimait en 1888 à 31.717.868.150 fr.

[3] Cucheval-Clarigny : *Essai sur l'amortissement et les Emprunts d'Etat*. p. 116 et suivantes.

secrétaire de la Trésorerie sous Jefferson, disait que l'Etat, comme un simple particulier, doit amortir et, pour cela, faire des économies. Les Etats-Unis n'admirent pas le type des rentes perpétuelles, mais, même dans les temps les plus durs, créèrent des types remboursables à court terme. Ainsi, pendant la guerre de Sécession, les Etats-Unis émirent des obligations à 5-20, c'est-à-dire des titres non remboursables avant cinq ans, mais qui devaient être remboursés dans un délai de vingt ans. Les Etats-Unis préférèrent toujours payer un intérêt élevé, qui monta jusqu'à 8 %, plutôt que de payer une prime de remboursement : cette tradition facilita singulièrement l'amortissement et les conversions. Déjà après la guerre de l'Indépendance, les Etats-Unis amortissent la dette née à cette occasion. Le 31 août 1865, la Dette des Etats-Unis portant intérêt atteignait son maximum, 11 milliards 900 millions de francs ; treize ans plus tard, en 1878, elle n'était plus que de 9 milliards 50 millions de francs; en 1886, de 6 milliards 16 millions de francs. La Dette diminua encore de plus en plus dans les dix années qui suivirent ; mais il advint que certaines garanties qui doivent être constituées en titres de la dette ne purent plus être fournies qu'avec de grandes difficultés, et les Etats-Unis, pour parer à cet inconvénient, durent augmenter le nombre des titres de leur dette publique en développant leur service de retraites, en achetant des réserves d'or, etc. En 1905, la dette fédérale des Etats-Unis accusait 901 millions 589.613 dollars [1], (soit un peu plus de 4 ½ milliards de francs).

Un autre pays est sur la même voie que les Etats-Unis, c'est le *Japon* qui a inauguré, en effet, un plan financier remarquable, celui d'amortir sa dette dans un laps de temps très restreint. M. Takaheshi, agent financier du Japon, s'était exprimé comme

Leroy-Beaulieu : *Traité de la Science des Finances*, II, p. 468 et suivantes.

Maurice Trinquat : *De l'Amortissement et des Emprunts d'Etats.* Paris 1899, p. 241 et suivantes.

[1] *Almanach de Gotha.* 1906. p. 618.

suit en 1905 : « L'une des premières préoccupations du gouvernement japonais sera la création d'un fonds spécial séparé pour le service de la dette nationale. Ce projet a déjà reçu un commencement d'exécution par l'organisation d'un nouveau bureau dans le département des finances, désigné sous le nom de bureau de consolidation, et qui sera exclusivement chargé de l'administration de ce fonds. Chaque année on prélèvera sur les revenus publics une somme de 14.600.000 livres sterling pour le service de la dette nationale, qui sera ainsi éteinte dans trente ans environ. Bien que le gouvernement ait encore de fortes dépenses à faire pour mettre la flotte et l'armée en mesure de garder au Japon le rang qu'il a pris parmi les nations, sa politique future sera caractérisée par une sévère économie [1] ».

Au 31 mars 1903, la dette du Japon s'élevait à environ 559.600.000 yens [2] (la valeur du yen se rapproche de 2 fr. 50) soit en francs près de 1.400 millions. Mais la guerre avec la Russie contraignit le Japon à émettre des emprunts de guerre pour un total approximatif de 182,200,000 livres sterling (soit plus de 4 milliards et demi de francs) [3] que le Japon se propose de rembourser complètement d'ici à 1939, l'extinction de la dette intérieure d'avant la guerre devant suivre de près le remboursement de la dette de guerre (en 1942). Ce sont là de très grands sacrifices que le Japon se dispose à accomplir et qui supposent de sa part un effort considérable.

Nous pourrions, parallèlement à ce tableau, en dresser un autre, où nous opposerions au capital de la dette les sommes d'intérêts que les Etats servent annuellement à leurs prêteurs. Nous constaterions que, tandis que certains Etats empruntent à des taux très bas — à 3 % et même au-dessous — d'autres ne trouvent de l'argent qu'à la condition de servir un intérêt de 7 et 8 % — et souvent supérieur — de la valeur nominale des titres. Le crédit des Etats, comme celui des particuliers, peut être bon, médiocre ou mauvais. L'Etat offre une garantie de

[1] *Moniteur des Intérêts matériels.* 1905, II p. 4212.
[2] *Moniteur des Intérêts matériels.* 1905, II p. 3867.
[3] *Moniteur des Intérêts matériels.* 1906, I p. 551.

durée que ne fournit pas le particulier, ce qui lui permettra, en général, d'emprunter à des taux très bas. Mais parfois, cependant, il devra, au contraire, servir un intérêt très élevé. C'est qu'en effet, ainsi que nous le verrons dans la suite, l'Etat peut souverainement restreindre ses obligations, les répudier même. L'emprunt constituera donc une opération aléatoire, et l'Etat dans lequel les capitalistes n'auront qu'une confiance très limitée devra payer pour ce fait une prime à ses créanciers. « Si l'Etat dont ils (les capitalistes) se sont rendus les créanciers, a dit Lord Palmerston, ne peut remplir intégralement ses engagements, ils n'ont qu'à s'en prendre à eux-mêmes. » Aussi a-t-on proposé de réduire les intérêts auxquels l'Etat s'était engagé si, après une faillite, cet Etat était l'objet d'une intervention.

Nous avons précédemment distingué les emprunts *intérieurs* des emprunts *extérieurs*. Les premiers sont émis dans le pays même, avec ou sans le concours des capitaux étrangers. Il pourra se faire que les bourses étrangères admettent à leur cote ces titres, qui conserveront leur qualité de titres d'emprunt intérieur. Les seconds consistent en titres émis sur les marchés étrangers, par des établissements financiers étrangers avec ou sans le concours des gouvernements étrangers ; presque toujours le titre mentionne la qualité extérieure de la dette. Les emprunts intérieurs constituent la *dette intérieure :* des étrangers pourront avoir en portefeuille de ces titres, mais ils ne pourront pas se prévaloir de leur qualité d'étrangers en cas de contestation, si le gouvernement, par certaines mesures, lèsait leurs droits, car l'Etat emprunteur n'a pas fait appel à leur crédit ; les étrangers ont acheté ces titres à leurs risques et périls. La *dette extérieure* comprend les titres des emprunts extérieurs. Des nationaux pourront invoquer leur qualité de porteurs de ces titres pour obtenir certains avantages, à moins que le gouvernement ne restreigne par une clause d'*affidavit* [1], par exemple, les

[1] Ainsi l'*affidavit* espagnol consistant à attester, sous serment ou sur l'honneur, que ni les coupons ni les titres n'ont été aliénés et qu'aucun sujet espagnol ne participe à leur possession.

privilèges conférés aux porteurs de la dette extérieure, en ne les accordant qu'aux étrangers.

Deux raisons principales peuvent faire qu'un pays trouve un avantage à placer sa dette à l'étranger :

a) s'il ne peut compter pour le classement de ses emprunts sur les nationaux, ceux-ci n'ayant pas de capitaux. L'Etat sera obligé parfois, dans ces conditions, suivant le moment, de payer un intérêt élevé et de stipuler des garanties.

b) dans le cas contraire, lorsque le crédit de l'Etat étant bien établi, les nationaux préfèrent, à l'intérêt peu rémunérateur offert pour l'emprunt, les placements dans les affaires industrielles ou commerciales, etc.

La France, l'Angleterre, l'Allemagne ont presque la totalité de leur dette placée dans le pays même. L'Italie, qui pendant de longues années dépendait de l'étranger, voit actuellement beaucoup de ses rentes rachetées par ses nationaux. Mais les pays d'Orient, plusieurs Etats méridionaux, l'Amérique du Sud, ont à l'étranger la plus grande partie des titres de leur dette, lorsque ce n'est pas la totalité, sous la forme de dette extérieure [1].

Plusieurs de ces derniers Etats ont conservé une certaine *self respectability* et observé scrupuleusement leurs obligations.

[1] Quelques chiffres d'après un article de Leroy-Beaulieu, dans l'*Economiste Français* (1902, II p. 451 ; 514.)

Fonds d'Etats étrangers placés en France :

Portugal	727	millions (valeur nominale)
Espagne (y compris ville de Madrid)	840	»
Russie	6	milliards
Bulgarie	48	millions environ
Grèce	185	»
Autriche-Hongrie	790	»
Roumanie	328	»
Turquie	1500	» (mais perte de 600 millions entre valeur réelle et nominale)
Egypte	965	»
Chine	539	»

Ces chiffres sont plus ou moins approximatifs et variables.

D'autres, très nombreux, ont estimé qu'ils pouvaient méconnaître leurs engagements avec leurs prêteurs étrangers, réduire l'intérêt, changer les conditions de l'amortissement, ou même répudier leur dette [1].

L'étude des conditions dans lesquelles une banqueroute d'Etat peut être déclarée, ainsi que des sanctions que comporte cette banqueroute, présente un intérêt considérable, et c'est là ce qui fera l'objet de ce travail.

DEUXIÈME PARTIE

Nature juridique de l'emprunt d'Etat.

Il convient, tout d'abord, avant de donner une définition de l'emprunt d'Etat, d'analyser les faits qui conduisent à sa conclusion. Nous nous trouvons, en premier lieu, vis-à-vis d'une volonté. Cette volonté est celle d'un Etat qui, pour obtenir des fonds, se met en rapport avec des établissements financiers, ou

Voici, d'autre part, le décompte officiel des titres de la dette extérieure espagnole, estampillés en juin 1900 aux diverses délégations des finances d'Espagne :

Délégation de	Paris	671.830.400.—	francs
»	Londres	140.925.100.—	»
»	Bruxelles	121.138.700.—	»
»	Berlin	53.778.800.—	»
»	Amsterdam......	34.815.000.—	»
»	Lisbonne........	17.474.100.—	»
		1.039.962.100.—	»

(*Association nationale des porteurs français.* Annexes 1899-1901, p. 68.)

[1] Dehn (dans la *Gegenwart* 1895, p. 242) admet que les capitaux allemands, par l'effet des faillites de la Grèce, du Portugal, de l'Argentine, etc., ont été diminués (verkürzt) d'un milliard de marks ; il estime à deux millions de francs la perte annuelle infligée à l'Allemagne par la conversion serbe.

déclare expressément cette volonté en faisant directement appel au public. La somme que désire obtenir l'Etat pourra être considérable ou restreinte ; l'emprunt pourra être garanti ou ne pas l'être ; nous retiendrons seulement cette volonté de l'Etat emprunteur, ce dernier offrant à ses futurs créanciers certains avantages moyennant la prestation par eux d'une somme déterminée. En opposition à la volonté de l'Etat, nous trouvons plusieurs autres volontés (ou, bien rarement, une seule) celles des prêteurs (ou du prêteur) qui, en vue d'une opération de placement ou de spéculation, encouragés par leur confiance dans la bonne administration et l'honnêteté de l'Etat emprunteur, ou par l'espoir d'obtenir un fort intérêt ou de réaliser une prime, apportent *librement* leur capital. Nous ne comprendrons pas, par conséquent, dans notre définition, les *emprunts forcés*, levés en pays conquis ou imposés aux nationaux. Donc, deux volontés tendant à un même résultat, celui de mettre à la disposition d'un Etat un capital, moyennant le payement d'une rente et presque toujours d'une rente concourant avec un amortissement et s'éteignant avec lui. De plus, deux volontés libres : les prêteurs ne sont l'objet d'aucune contrainte ; ils sont déterminés à remettre leur capital par des raisons purement personnelles. Nous disons donc que l'emprunt d'Etat est un contrat par lequel un Etat s'engage, moyennant la remise entre ses mains d'un capital fixe, à payer pendant un nombre déterminé ou indéterminé d'années au porteur du titre constatant ce versement une rente d'un montant déterminé, et fréquemment enfin à rembourser ce capital suivant un mode prévu [1].

[1] Die Fundierten Schulden oder Staatsanleihen nennen wir diejenigen Staatsschulden, die zur Deckung des ausserordentlichen Finanzbedarfs, für specielle, meist dauernde Ausgaben des Staats auf relativ lange Zeit oder überhaupt ohne Rückzahlungsverpflichtung aufgenommen werden. » (*Handwörterbuch der Staatswissenschaften* p. 956. Article de Max von Heckel). « L'emprunt d'Etat est un contrat par lequel l'Etat s'adresse aux capitalistes, quels qu'ils soient, pour obtenir d'eux une somme déterminée dans son ensemble avec engagement de sa part de leur servir un intérêt dont le taux et l'époque des échéances sont d'avance déterminés. » Politis. p. 11.

Il semblerait, à première vue, que nous nous trouvions en face d'un contrat purement civil, tel que les règles du droit civil en établissent pour les particuliers. Le contrat d'emprunt d'Etat ne serait-il point, en effet, un contrat régi par les articles 1892 et suivants du code civil français, et par les articles 329 et suivants du Code fédéral des obligations ? En empruntant, un Etat accomplit-il une opération différente de celle d'un particulier ? Dans la distinction que l'on fait souvent en parlant d'actes émanant de la souveraineté de l'Etat (*imperium*) et d'actes de simple administration (*gestio*), l'emprunt ne rentre-t-il pas dans ces derniers ?

Nous allons, en répondant aux questions que nous venons de poser, établir l'influence, dans ce contrat, de la qualité souveraine de l'emprunteur, et nous ne pourrons y arriver qu'en rappelant brièvement ce qu'est la souveraineté. Nous nous demanderons ensuite, en toute connaissance de cause, si l'emprunt d'Etat relève directement de cette souveraineté, ou bien s'il n'est qu'un acte purement civil de l'Etat et soumis à la législation civile.

Mais, avant d'aborder cette question, mentionnons la controverse, que nous retrouverons plus loin, au sujet de cette distinction entre actes émanant de la personne souveraine et actes émanant de la personne civile de l'Etat. Certains auteurs, en effet, n'admettent pas ce dédoublement, et ne veulent voir dans l'Etat que la personne de droit public.

Nous nous contenterons d'admettre *a priori* l'existence de la *souveraineté* [1]; nous ne rechercherons point les causes qui ont donné naissance à ce principe aujourd'hui à la base du droit public et du droit international; nous considérerons le fait historique et son développement, sans nous demander, comme cer-

[1] M. Duguit s'exprime ainsi à la page 324 de son ouvrage sur l'*Etat :* « Cette notion de souveraineté, disent-ils (les juristes), est la notion fondamentale du droit public ; sans elle, pas de droit public. Singulier raisonnement. Qu'importe qu'il n'y ait pas de droit public ? Nous n'admettrons jamais que, pour fonder une pré-

tains l'ont fait, si la souveraineté de l'Etat n'est pas une illusion ou un moyen commode pour les forts — pour une majorité, pour une oligarchie ou pour un seul — d'imposer leur volonté en la donnant pour celle de l'Etat.

Jellinek [1] dit que « pour l'Etat moderne souveraineté a un double sens. Au point de vue négatif, le seul d'abord compris, elle signifie l'impossibilité de pouvoir être limité juridiquement par une autre puissance quelconque. Au point de vue positif, la souveraineté consiste dans l'exclusive capacité de la puissance étatique de donner à sa volonté souveraine un contenu synallagmatiquement obligatoire, de fixer en toute direction son ordre juridique propre. En bref, souveraineté signifie le caractère propre d'un pouvoir étatique [2] en vertu duquel il a exclusivement la capacité juridique d'auto-détermination et d'auto-obligation ». C'est en vertu de ce principe de souveraineté que l'Etat peut se déterminer librement ; tantôt le monarque sera l'interprète de cette volonté souveraine, tantôt ce seront les ministres ou les Chambres ou le peuple, par le moyen d'un plébiscite. L'Etat est souverain à l'intérieur sur son territoire [3] ; toute mesure qu'il estime utile à sa conservation, à sa prospérité, il peut la prendre, dût-il même léser les intérêts privés de ses ressortissants. Dans l'usage de ce droit d'auto-détermination, il

tendue science, on soit obligé de se placer en dehors des faits et de créer une hypothèse fausse. Comme la notion de personnalité de l'Etat, la notion de volonté souveraine, de souveraineté doit donc être bannie. Les longues et obscures controverses, qui remplissent tous les livres de droit public, ne sont-elles pas la meilleure preuve de la fausseté et du vide de cette conception ».

[1] *Allgemeine Staatslehre*, p. 438. 1900. Citation de Duguit p. 323.

[2] Bluntschli disait : Die Souveränität ist die selbständliche Eigenschaft des wirklichen Staates ». *Das Moderne Völkerrecht*, § 67.

[3] « En tant que la souveraineté signifie le pouvoir de commander et le droit d'employer la force pour contraindre les personnes à obéir à ses commandements, il est d'évidence qu'elle est territoriale ; elle peut ordonner et exécuter ses volontés par la force dans toute l'étendue du territoire sur lequel s'étend son autorité, et hors de ces limites, sa puissance cesse, ainsi que la force obligatoire de ses lois. » Laurent, I p. 527.

n'est, en théorie, lié ni par le passé, ni par la loi, car il manifeste sa souveraineté par la promulgation d'une loi, et il pourra, par la promulgation d'une loi postérieure sur un même objet, annuler les effets du premier acte législatif. A l'extérieur, la souveraineté de l'Etat se manifeste par son indépendance vis-à-vis des autres Etats. La notion de souveraineté implique celle d'indépendance. Au point de vue international, l'Etat peut aussi se déterminer librement ; il peut repousser par tous moyens les atteintes à son indépendance extérieure ou intérieure (administrative, par exemple). En principe, cette souveraineté est absolue, l'Etat peut faire ce qu'il veut [1].

On considère la souveraineté comme un droit nécessaire, « car sans elle la personnalité de l'Etat n'existe pas... C'est un droit absolu et sans limites ; son exercice exclut, par sa nature même, tout contrôle étranger [2]. »

La notion moderne de souveraineté plonge ses racines dans la féodalité. Ce qui caractérise cette dernière, « c'est que la

[1] « Chaque Etat a droit au respect par les autres de son activité dans son propre domaine ; en principe les autres n'ont pas le droit de se substituer à lui ou de contraindre sa volonté ; l'Etat se détermine lui-même, il a la faculté d'auto-détermination, il ne reconnaît pas de supérieur pouvant lui commander et le contraindre parce qu'en fait celui-ci n'existe pas : c'est en cela que s'analyse l'indépendance de l'Etat. » Basdevant R. G. D. I. 1894, p. 373.

Martens, I p. 286 § 70 : « Souveränität oder Machtvollkommenheit ist der Ausdruck für die Unabhängigkeit des Staates sowohl in der Sphäre der inneren Regierung, als der auswärtigen Verhältnisse. »

Rivier, I p. 52 : « L'Etat est souverain, au point de vue du droit des gens, lorsqu'il est indépendant de tout autre Etat dans l'exercice de ses droits internationaux à l'extérieur, et dans la manière dont il vit et se gouverne à l'intérieur. Analysant cette notion, on indique divers pouvoirs que l'Etat souverain doit posséder : le pouvoir constitutif, législatif, administratif, judiciaire à l'intérieur, et à l'extérieur le pouvoir de faire la guerre, ou le droit de guerre et de paix, le pouvoir de conclure des traités ou *jus foederum*, comprenant naturellement celui de négocier, et le pouvoir d'être représenté par des agents diplomatiques ou droit de légation. »

Voir aussi Blüntschli. *Das moderne Völkerrecht.* Edition allemande, § 62-69.

[2] Piedelièvre, p. 187.

terre donne la puissance souveraine aux possesseurs du sol : chaque baron, dit Beaumanoir, est roi dans sa baronnie. De là l'exclusion de toute souveraineté étrangère : comment une terre étrangère pourrait-elle être souveraine hors du lieu où elle est située [1] ? » Cette origine féodale se retrouve dans l'étymologie ; souveraineté paraît dériver de *superanus* et *supremitas*, deux mots latins « qui désignaient le caractère de celui dont la seigneurie féodale ne relevait d'aucune autre seigneurie supérieure ou, suivant la formule souvent employée au moyen âge, celui dont la seigneurie ne dépendait que de Dieu [2] ». Mais l'auteur que nous venons de citer n'admet pas le caractère de souveraineté pour toutes les seigneuries, mais pour celles seulement qui ne sont pas feudataires ou tributaires d'une autre [3].

Peu à peu la féodalité s'affaiblit et son affaiblissement profita à la royauté. Les villes avaient obtenu des franchises de leurs seigneurs ; à côté de la justice seigneuriale, grandit la justice royale, qui peu à peu se substitua à elle. Et que devint la souveraineté ? Le roi se l'attribua à l'exclusion de tous les autres : il avait intérêt à maintenir une doctrine qui lui donnait un empire absolu sur les personnes et les choses. « Et les légistes, on le sait, prirent parti pour le pouvoir absolu contre la féodalité, parce que la féodalité contrariait en tout le droit romain,

[1] Laurent, II p. 263.

[2] Duguit, p. 337.

[3] *Do.* A cette occasion, M. Duguit cite Le Bret : « Quant à moi, j'estime qu'on ne doit attribuer le nom et la qualité d'une souveraineté parfaite et accomplie qu'aux puissances qui ne dépendent que de Dieu seul et qui ne sont sujettes qu'à ses lois... Et, bien que toutes les Seigneuries, qui donnent de l'autorité sur les hommes, tirent leur origine d'un même principe, ainsi que le dit le grand apôtre, *omnis potestas a Deo est*, néanmoins quand elles sont dépendantes et sujettes d'autres puissances supérieures, comme sont les feudataires et celles qui doivent tribut à d'autres, l'on ne peut pas dire qu'elles soient pleinement souveraines ». Et ajoute M. Duguit : « C'est en se plaçant à ce point de vue que les empereurs du Saint-Empire soutinrent pendant longtemps qu'eux seuls avaient la *supremitas*, qu'eux seuls dépendaient seulement de Dieu, et que tous les rois de l'Europe, même le roi de France, étaient feudataires de l'Empire germanique (p. 337-338).

qui, pour eux, était la raison écrite. De là ce préjugé que l'on rencontre partout que la souveraineté est illimitée, absolue ; c'était dépasser le régime féodal pour aboutir au césarisme de l'empire [1]. » C'est à partir de la seconde moitié du XV[e] siècle que l'expression de souverain s'appliqua exclusivement au roi. « Cette qualité propre au roi se manifeste dans la formule : *Par la grâce de Dieu*. Le Duc de Bretagne s'étant qualifié *Seigneur par la grâce* de *Dieu*, Louis XI lui fait énergiquement défense de s'attribuer ce titre [2]. » Le mot souveraineté finit donc par désigner (au milieu du XVI[e] siècle) le caractère de la puissance royale qui n'est vassale d'aucune autre ; puis, on finit par appeler souveraineté la puissance royale elle-même [3].

On dit que cette puissance du roi ou de l'Etat est sans bornes, absolue. Si, en principe, on peut admettre ce caractère de la notion de souveraineté, il est évident que, puisque il n'y a pas sur la terre qu'un seul roi et qu'un seul Etat, il pourrait se faire que deux souverainetés se heurtassent, qu'il y eût un conflit alors que deux Etats, au nom de la souveraineté extérieure, auraient la même prétention exclusive sur un même objet. Nous assisterions, par ce fait, à un conflit qui pourrait devenir aigu et aboutir à la guerre. La souveraineté d'un Etat trouve sa limite dans la souveraineté des autres Etats [4]. Nous aurons l'occasion de discuter cette question de limitation de la souveraineté dans notre chapitre sur l'Intervention ; car il est admis par beaucoup d'auteurs — et nous puiserons plusieurs exemples, à l'appui de cette manière de voir, dans les faits de l'histoire financière — que lorsque, au nom de la souveraineté, un Etat commet des abus, il peut être mis quasi sous tutelle ou être

[1] Laurent, II p. 263-4.

[2] Duguit, p. 339.

[3] Duguit, p. 340.

[4] « Souveränität heisst nicht absolute Unabhängigkeit noch absolute Freiheit eines Staates, denn die Staaten sind keine absoluten Wesen, sondern rechtlich beschränkte Personen ». Bluntschli. *Modernes Völkerrecht*, § 65.

amené par une intervention à rapporter la mesure vexatoire qu'il aura prise [1].

Mais, il peut y avoir conflit, non seulement avec les droits d'une puissance souveraine étrangère, mais aussi avec les porteurs de droits individuels. La souveraineté nationale ne peut pas être toujours absolue à l'égard de ces derniers, car les hommes qui composent la nation doivent pouvoir se développer moralement et matériellement. L'Etat ne peut donc leur enlever arbitrairement leurs droits. Mais, en cas de conflits entre ces droits des individus et les droits de l'Etat, celui-ci devant assurer sa conservation pour le bien de tous, ce seront presque toujours les droits des individus qui seront sacrifiés.

L'Etat peut limiter volontairement sa souveraineté :

a) *A l'intérieur*, par la loi et en acceptant d'être traduit devant la juridiction pour certains de ses actes ;

b) *A l'extérieur*, en se liant par des traités et en respectant les règles du droit des gens.

En limitant lui-même sa souveraineté absolue et en se liant solennellement, l'Etat n'abdique pas ses droits. Bien au contraire, dit Vattel, il fait un acte de souveraineté [2].

Le contrat d'emprunt d'Etat, par les obligations qu'il engendre, ne paraît pas, au premier abord, se différencier du *mutuum*. Celui-ci [3] est un *contrat réel*, ainsi que le dépôt, le commodat et le gage. Le trait commun à ces contrats est qu'outre

[1] On a, à plusieurs reprises, établi un rapprochement entre la liberté individuelle et la souveraineté. Ainsi Tarde (*Les Transformations du Droit*, p. 163-164) dit : « Ce qu'on appelle liberté pour les personnes, on l'appelle souveraineté pour les nations. Un Etat est souverain quand on le juge libre de choisir la Constitution qui lui plaît, le régime commercial qui lui convient, etc. Mais on ne s'aperçoit pas qu'en respectant au-delà d'un certain degré cet individualisme national, on s'expose à violer gravement l'individualisme personnel, seul réel. »

[2] *De la Solution juridique des Conflits internationaux*. Ch. Mougins de Roquefort, p. 221.

[3] Girard. *Manuel élémentaire de Droit romain*, p. 494.

le consentement des parties, ils exigent pour leur perfection la remise d'une chose corporelle. Le *mutuum* n'impose des obligations qu'à l'emprunteur, celles de rendre en même quantité et qualité les choses — soit denrées, monnaies — qui lui ont été remises par le prêteur, et de payer les intérêts, s'il a été fait une *stipulatio usurarum* [1]. Mais c'est dans ce cas seul que des intérêts peuvent être exigés, le *mutuum* ne comportant que l'obligation de restitution, s'il n'y a pas de stipulation accessoire. Le *mutuum* est donc un contrat *unilatéral*, c'est-à-dire n'imposant une obligation qu'à une seule partie ; il ne peut être question ici d'obligation bilatérale ; il n'y a pas pour le prêteur d'obligation dérivant du contrat de fournir un capital, puisque le contrat est inexistant aussi longtemps que l'argent n'a pas été remis à l'emprunteur.

Le contrat d'emprunt d'Etat est donc *réel* et *unilatéral.* Il sera rendu parfait par la remise du capital, et non par la seule signature du prêteur apposée sur le bulletin de souscription. L'engagement que prend le souscripteur, en donnant sa signature, est de mettre, dans un délai déterminé, une certaine somme d'argent à la disposition de l'Etat emprunteur. Si le prêteur ne s'exécute pas, l'Etat peut théoriquement, et en vertu de l'engagement que le prêteur a signé, le faire condamner à effectuer les versements auxquels il s'est obligé. L'Etat ne sera tenu de payer les intérêts qu'une fois entré en possession du capital.

En fait, l'Etat entre presque toujours immédiatement en possession du capital ou d'une partie dudit capital. En souscrivant, le prêteur versera généralement une certaine somme suivant les indications du prospectus.

Mais nous ne pouvons assimiler complètement l'emprunt d'Etat à un contrat ordinaire de prêt. La personne du prêteur est semblable à celle de tous les prêteurs, mais celle de l'emprunteur a une physionomie juridique très particulière, celle d'une personne souveraine, c'est-à-dire qui a le pouvoir de fixer à elle seule l'étendue de ses obligations, de les réduire, de les déclarer

[1] Girard, p. 503.

inexistantes et de les remplacer par novation. L'Etat pourra contraindre le prêteur à lui verser le capital auquel il s'est engagé; mais, dans la suite, l'Etat pourra s'approprier ce capital, réduire sa dette, supprimer le service des intérêts, etc. Nous verrons dans cette étude que, plus d'une fois, dans le cours du XIX[e] siècle, des Etats ont profité et abusé des avantages que leur conférait cette qualité souveraine. Plusieurs Etats ont répudié leurs dettes, d'autres ont supprimé le service des intérêts et les garanties qu'ils avaient affectées aux emprunts.

C'est par une loi (ou un décret) qu'est autorisé l'emprunt ; ce sera postérieurement par la promulgation d'une autre loi (ou d'un autre décret) que l'Etat, sans explication, se déclarera libéré de tout engagement ou décrétera la suspension de l'amortissement, du paiement des intérêts, supprimera les garanties. Les prêteurs — abstraction faite de ce que nous dirons plus loin — ne pourront rien contre lui ; sous leurs yeux, ils verront leur capital englouti, perdu ; ils ne pourront assigner l'Etat, ni devant ses propres tribunaux [1], ni devant leurs tribunaux nationaux, s'ils sont étrangers ; leur débiteur fera la sourde oreille, il ne tiendra souvent compte des doléances de ses prêteurs que le jour où il aura été officieusement averti que son entêtement à méconnaître ses obligations va forcer les gouvernements étrangers à prendre fait et cause pour leurs ressortissants.

On ne saurait trop rappeler le caractère aléatoire qu'offrent les contrats passés avec l'Etat. Des Suisses, des Français, des Allemands, des Anglais, — notre énumération n'est pas limitative — ne courront guère de risque en contractant avec leur Etat d'origine. Ils savent qu'en cas de contestation, l'Etat reconnaîtra la compétence de ses tribunaux et se soumettra aux jugements qu'ils rendront contre lui, en ce qui regarde les actes dits d'administration. Mais, il n'y a de la part de l'Etat, en se laissant juger, qu'un acte de courtoisie dont le but est d'inspirer confiance aux nationaux en leur démontrant que le souverain, lui aussi, est respectueux de la justice. Rien n'oblige l'Etat à se

[1] Voir notre Chapitre IV.

laisser poursuivre. Les tribunaux n'ont qu'à appliquer la loi en vigueur. Si le souverain se déclarait libéré de toute obligation, affirmait ne devoir rien à ses fournisseurs, ni à ses fonctionnaires, et qu'une loi proclamant une semblable banqueroute fût promulguée, les tribunaux devraient débouter les demandeurs qui auraient intenté une action à l'Etat concernant ces objets [1]. Ils auraient beau invoquer la loi du budget qui aurait établi leurs créances ou leurs traitements; une loi postérieure aurait annulé leurs titres, il seraient sans défense [2]. Une semblable mesure pourrait amener de graves complications intérieures, mais rien ne s'opposerait, en principe, à ce qu'elle fût prise. Les entrepreneurs qui contractent avec certains Etats étrangers savent bien le danger qu'ils courent ; ils ont à craindre parfois tous les abus d'autorité, toutes les mesures brutales qui pourraient les déposséder; aussi, prendront-ils, s'ils sont avisés, cette précaution de demander la constitution de gages à l'étranger, et de prévoir dans leurs contrats une clause arbitrale; surtout, ils se mettront, dans certains cas, sous la protection de leur gouvernement.

Peu importe qu'il s'agisse de sommes considérables ou de faibles créances ; tous les engagements de l'Etat sont pris par la

[1] Un gouvernement pourrait, en cas de guerre, à la suite d'une catastrophe, prendre de semblables dispositions. En temps de paix, un gouvernement n'oserait pas s'exposer aux dangers que présenterait une mesure aussi franche. Il aura recours à des subterfuges, à des moyens détournés, tels que le cours forcé, pour se dérober à ses engagements ou les réduire considérablement.

[2] Voir à ce sujet le procès Laskowski et consorts contre l'Etat de Genève (*Semaine judiciaire* 1890, p. 449). Le Tribunal fédéral arrêta que la « nomination des fonctionnaires publics, bien qu'apparaissant en première ligne comme un acte de l'administration et ressortissant, dès lors, au domaine du droit public, entraîne également des conséquences de droit privé au regard du traitement attaché à leurs fonctions (p. 455)... Le droit privé une fois fondé s'étend en effet à toute la durée de la période pour laquelle le fonctionnaire a été nommé, à moins qu'il n'ait été fait à cet égard des réserves expresses dans l'acte de nomination, et une modification ultérieure de la loi ne peut supprimer ce droit que moyennant indemnité. » (p. 460).

personne souveraine [1] qui peut, par une loi, les rendre caducs. La caractéristique des contrats passés avec un Etat est l'*aléa*.

Mais que devient alors la distinction entre les actes émanant de la personne souveraine, soit les actes de l'*imperium*, et les actes émanant de la personne civile, soit les actes de la *gestio*, de l'Etat ? Ces actes civils, tels que achats, ventes, sont des actes de pure administration ; ils sont, il est vrai, différents de ceux par lesquels l'Etat se donne une constitution ou conclut un traité. On a coutume de dire que ces derniers émanent de la souveraineté de l'Etat. Mais les premiers, les actes d'administration, par qui sont-ils accomplis ? Par les fonctionnaires. Et ces fonctionnaires, d'où leur viennent leurs pouvoirs spéciaux pour telle opération ? De la loi du budget, qui a prévu la dépense, ou bien d'une loi extraordinaire. Le pouvoir qui a autorisé ou voté ces crédits est le même, tout au moins dans nos pays, que celui qui autorisera ou votera telle loi d'emprunt ou telle loi confirmant un traité. Le souverain qui approuve, en le signant, le budget ou le projet de loi qui autorise le ministre des finances à contracter un emprunt agit dans la plénitude de sa souveraineté. Le ministre qui traite avec les banquiers pour obtenir de l'argent, ou avec une usine pour créer un armement, agit comme ministre d'un Etat souverain ; l'acte qu'il effectue est, par délégation, celui du souverain.

Sur quoi repose la distinction qui est ordinairement faite entre les actes de la personne souveraine et les actes de la personne civile de l'Etat ? Les actes de la personne civile de l'Etat, a-t-on dit, sont ceux qui relèvent de la compétence des tribunaux (ce pouvoir de juridiction des tribunaux serait plutôt, à notre avis, une conséquence de la nature civile de ces actes), alors que les actes de la personne souveraine échappent à cette

[1] « Tout ce qu'un Etat fait en un lieu quelconque, avec une personne quelconque, qui entre en rapport avec lui, se fait toujours en vertu de sa propre autonomie, et cette autonomie constitue la souveraineté de l'Etat... Il appartient à chaque Etat, dans son propre territoire, de décider s'il peut être cité devant les tribunaux ordinaires à raison de relations juridiques privées ». (Garba dans *Clunet*. 1890, p. 35-36.)

compétence. Mais, lorsque l'Etat se soumet à la juridiction des tribunaux, c'est qu'il veut bien limiter sa souveraineté et renoncer, vu peut-être le peu d'importance des intérêts engagés, à bénéficier des prérogatives que lui confère cette souveraineté. L'Etat pourrait-il donc contracter de deux manières, comme personne civile quand cela lui convient, et comme personne souveraine ?

On a proposé divers autres critères pour distinguer les actes de souveraineté des actes civils. De Pæpe [1] dit que « les actes civils de l'Etat sont ceux qu'il fait au même titre que les particuliers et qui ne supposent point l'exercice de la puissance publique. Les actes politiques, au contraire, en constituent l'exercice ; aussi sont-ils réservés à l'Etat. Ils sont interdits aux particuliers parce qu'ils n'ont pas le droit de commander ».

Donc, pour cet auteur, l'Etat, en empruntant, puisqu'il agit comme pourrait le faire un particulier, accomplit un acte civil [2]; lorsqu'il achète des chevaux pour l'armée, c'est encore là un acte civil. « La distinction entre les actes d'imperium et de gestion, continue de Pæpe, ne sera d'une application difficile que pour ceux qui font rentrer dans les actes de souveraineté les actes de la vie civile qui se font dans un but politique. » En effet, le but du gouvernement n'est pas toujours évident. Mais l'objection disparaît entièrement quand on range parmi les actes de gestion tous ceux qui, par leur nature, tiennent à la vie civile et sont soumis aux règles du droit civil, quel que soit le but du gouvernement qui les pose [3].

Lewandowsky [4] admet que l'Etat agit, en accomplissant cer-

[1] *Etude sur la compétence civile à l'égard des Etats étrangers*, etc., p. 94.

[2] A la page 149, de Paepe dit que par la loi de finance « l'Etat souverain autorise l'Etat personne civile à faire un emprunt. C'est comme personne civile qu'il traite avec les particuliers. Ceux-ci font avec lui un contrat de prêt, qui est essentiellement de droit civil ».

[3] De Paepe, p. 94. — Laurent III, n° 41.

[4] *De la protection des capitaux empruntés en France par les Etats étrangers ou les sociétés*. p. 27.

tains actes, comme un simple particulier. L'Etat, dit-il, a la possibilité de faire abstraction de son caractère d'organe d'autorité pour traiter comme un simple particulier. « L'emprunt n'est pas un acte politique que l'Etat fait dans l'exercice de son droit souverain, puisqu'il s'agit, dans l'espèce, de prêteurs étrangers qui ne relèvent pas de la souveraineté. L'emprunt est, par rapport à eux, un acte privé, émanant d'un gouvernement agissant comme simple particulier en vue d'intérêts matériels. L'Etat est censé renoncer tacitement à son caractère par le fait qu'il descend dans l'arène des intérêts privés et il se soumet implicitement au droit commun des contrats. Cette faculté, que la théorie adverse lui refuse sans en donner de motifs plausibles, est d'autant plus naturelle que l'Etat, dans presque tous les pays, tend maintenant à se charger d'une série de fonctions réservées jusqu'ici à l'initiative des particuliers. »

Laurent [1] se demande dans quel cas le gouvernement agit comme organe de la puissance souveraine. « Les constitutions, répond-il, déterminent les droits qui appartiennent au pouvoir exécutif ; quand il exerce un de ces droits, il agit comme pouvoir, et ses actes ne sont pas soumis à la juridiction des tribunaux nationaux, ni par conséquent à celle des tribunaux étrangers. » Donc, en interprétant la pensée de Laurent, tel acte pourra, dans un pays, émaner de la puissance souveraine, si la constitution de ce pays le mentionne dans les attributions du pouvoir souverain, et n'être qu'un acte civil au-delà des frontières. D'où cette conséquence que si la constitution de tel royaume déclare que les chambres seules peuvent « lier la nation par des traités, contracter des emprunts, déclarer la guerre et conclure la paix », dans ce royaume l'emprunt sera un acte de souveraineté ; et si, *a contrario*, dans l'empire voisin, la constitution ne parle pas des emprunts, le gouvernement, en empruntant, n'agira pas comme souverain et fera une opération civile.

La cour de Gand et plusieurs publicistes font résider la distinction de l'Etat agissant comme personne publique et comme

[1] *Droit civil international*, III, p. 76.

personne privée dans le but différent que l'Etat se propose, en contractant des obligations civiles, suivant que ce but est ou non politique. Ainsi, d'après eux, un achat de chevaux de la part d'un gouvernement étranger serait un acte de gestion ou de souveraineté, suivant que les chevaux seraient destinés à l'armée ou au service personnel du prince. Laurent repousse ce critère peu pratique, conduisant à l'incertitude [1]. En effet, à notre avis, il serait bien difficile de distinguer le vrai but que se propose l'Etat dans quelques-uns de ses actes. Et, pour ce qui regarde la question qui nous occupe, celle de l'emprunt, nous aurions beaucoup de peine à dire, avec ce critère, si cette opération est de nature civile ou est un acte public. Si l'argent demandé à l'emprunt était destiné à des travaux d'utilité générale, à la construction d'un chemin de fer, par exemple, on considérerait l'emprunt comme un acte de la personne civile de l'Etat; mais si les sommes obtenues étaient consacrées à l'achat d'un nouvel armement ou à une augmentation de la flotte, l'emprunt serait déclaré contracté par la personne publique, souveraine de l'Etat. Mais à quoi aboutirions-nous ? Est-il possible de savoir vraiment quel a été la destination véritable des fonds d'un emprunt ? Non, en aucune façon, les gouvernements ayant souvent intérêt à la dissimuler. Le but invoqué pour l'emprunt ne peut donc déterminer la nature de l'acte.

Pasquale Fiore [2] n'admet pas que « les contrats passés entre l'Etat et des particuliers puissent être obligatoires selon la conscience du souverain », mais « selon les principes du droit commun, parce que les rapports juridiques qui se trouvent dans les champs du droit privé, sont régis, en général, pour ce qui concerne leur existence et leur force obligatoire, par les mêmes règles, soit qu'ils se passent entre particulier et particulier, soit qu'ils se passent entre un gouvernement et des particuliers. Ainsi, doit-on dire des rapports qui dérivent du prêt à intérêt. »

Mais [3] cet auteur refuse plus tard aux créanciers le droit de

[1] Garba, dans *Clunet.* 1890, p. 34.

[2] R. D. I. 1903, p. 621.

[3] P. 621-622.

pratiquer une saisie-arrêt et toute procédure exécutoire contre l'Etat. C'est là refuser toute sanction à ces contrats, c'est laisser l'Etat libre d'apprécier ses obligations selon sa conscience souveraine ; c'est la négation même du principe de la force obligatoire de ce contrat soutenu par l'éminent jurisconsulte.

M. Lacombe [1] estime qu'il y a pour l'Etat, dans l'emprunt, un lien de droit civil. « Celui qui a prêté son argent à un Etat, dit-il, et n'est pas payé, est-il victime d'une injustice ? La question est là tout entière. Si c'est une injustice formelle, c'est une dérogation au droit : peut-être pas au droit civil des nations, mais au droit naturel qui régit les nations civilisées, même dans le silence des codes du droit civil.

« Le droit qui résulte de l'emprunt est protégé par la législation naturelle, et c'est un manque à la justice et à la probité que de ne pas payer la dette contractée même vis-à-vis d'une foule d'individus et par un Etat, fût-il tout puissant. Mais si le lien est de droit civil, voici où est la confusion : la sanction de ce lien n'est pas dans le droit civil ». M. Lacombe trouve cette sanction dans le droit international public.

La théorie de la distinction des actes souverains et civils de l'Etat, telle qu'elle est généralement formulée, est d'une application difficile pour le cas de l'emprunt : les uns veulent voir dans l'emprunt de l'Etat un acte civil, d'autres un acte du domaine de la souveraineté [2]. A notre avis, les actes civils de l'Etat ne le sont pas par nature, par essence, mais de par la volonté de l'Etat souverain qui veut bien, par une loi ou tacitement en se laissant juger, faire abstraction de sa qualité souveraine pour ce qui concerne certaines opérations. L'Etat sera de plus en

[1] *Val. mob.* I, p. 207.

[2] M. Duguit, p. 383 et suivantes, attaque ce dédoublement de la personne de l'Etat. « Si effectivement l'Etat a la souveraineté, et s'il est une puissance commandante, créatrice du droit, une personne investie de l'Herrschaft, il garde toujours ce caractère. Il a ou il n'a pas ce caractère; s'il le possède, il le conserve toujours. » Et à la page 384 : « D'abord il paraît évident que la distinction d'une double personnalité de l'Etat, distinction qui est courante dans la littérature juridique de l'Allemagne (voir Laband

plus amené à adopter ce point de vue à mesure que se développera ce qu'on est convenu d'appeler le socialisme d'Etat. L'Etat devenant entrepreneur et commerçant soumettra l'exploitation de ses monopoles à certaines règles spéciales, fixera un for de juridiction et établira les cas dans lesquels sa responsabilité est engagée. Mais il stipulera ces règles dans les limites de son pouvoir souverain ; ce sera une concession. S'il ne la faisait pas, il y aurait pour les particuliers une situation par trop défavorable, intenable. L'Etat, tout comme un particulier, a besoin d'un crédit, et pour l'obtenir, il doit inspirer confiance ; c'est dans ce but qu'il fera abandon de sa qualité souveraine et dira accomplir des actes de gestion, au même titre qu'un particulier. Nous admettrons si l'on veut, cette distinction entre actes civils et souverains, mais en la considérant comme une restriction volontaire apportée par l'Etat à ses droits absolus. C'est là le point de vue auquel nous nous placerons ici ; mais cette théorie des droits absolus de l'Etat n'est pas admise par tous, au moins dans ses conséquences.

Nous aurions peine à classer l'emprunt d'Etat dans les actes civils — à moins naturellement d'une disposition spéciale de la loi. Pourtant la similitude avec le prêt à intérêt peut paraître si grande qu'on serait tenté de confondre ces deux opérations. Mais la majorité des auteurs comme la jurisprudence tendent à voir dans le contrat d'emprunt un acte de souveraineté. Quelques juristes ont opposé à cette affirmation une dénégation formelle en disant : « Que voyez-vous de souverain dans l'acte de demander de l'argent à un particulier ? » En effet, l'argument vaut qu'on s'y arrête. On répondra parfois que l'Etat emploie les sommes obtenues par l'emprunt dans l'intérêt de la

Staatsrecht II, p. 801, 3e édition et la bibliographie étendue, rapportée par cet auteur) la distinction d'une personnalité de droit public appartenant à l'Etat, titulaire de l'Herrschaft, et d'une personnalité de droit privé appartenant à l'Etat, considéré comme fisc, n'explique rien du tout. Il faudrait prouver cette double personnalité de l'Etat. » Disons que M. Duguit n'admet, ni la personnalité de l'Etat, ni le principe de souveraineté de l'Etat.

nation, que les obligations sont souvent si considérables, que seul le souverain peut les assumer... Nous répondrons que si nous voyons dans l'emprunt un contrat passé par l'Etat comme personne souveraine, ce n'est en considération, ni de la nature de l'acte, ni du but poursuivi par l'Etat. Nous n'aurons en vue que la forme qui est donnée à la conclusion de l'emprunt, soit la loi qui autorise celui-ci. Cette loi est un acte du pouvoir souverain. C'est le souverain, comme tel, qui s'engage à rembourser un capital et à payer des intérêts, et il le fait par le mode qu'il emploie pour la manifestation de sa volonté souveraine : par la loi. C'est la loi seule qui doit retenir notre attention pour déterminer la nature de ce contrat. Ce contrat, même si l'on admet les actes civils de l'Etat, doit être considéré comme émanant de la souveraineté, parce que c'est la loi qui lui donne naissance. « Le droit formel de l'Etat de contracter des dettes prend sa racine dans la souveraineté de l'Etat [1]. » Von Bar a relevé ce caractère législatif de l'emprunt, et il écrit qu'en choisissant la forme de la loi ou du décret pour conclure le contrat d'emprunt, l'Etat n'a pas contracté une obligation que l'on puisse comparer à une obligation ordinaire de droit privé. L'Etat s'est réservé expressément ou tacitement, en soumettant le contrat à une loi spéciale, le pouvoir de le modifier par une autre loi spéciale, s'il n'est plus en état de l'exécuter [2].

[1] Von Heckel. — *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, 1901, p. 955.

[2] *Internationales Privatrecht*, II, p. 673. Voir notre Chapitre IV. Dans la *Théorie et Pratique de Droit international privé*, § 531, von Bar dit que l'Etat, en décrétant par une loi spéciale de finance un emprunt, caractérise ses obligations comme étant de celles qui ne peuvent être assimilées aux obligations de droit privé ordinaire. (Citation de Paepe, p. 148). Kaufmann (R. D. I. 1890, p. 566) dit : « La situation juridique des deux contractants à raison de pareils contrats est différente. Cette différence repose sur le pouvoir législatif de l'Etat. En vertu de ce pouvoir législatif, le droit existant est une création de l'Etat. C'est l'Etat qui a formulé les règles de droit, d'après lesquelles s'établissent en droit ses obligations contractuelles. C'est lui qui a décidé si et dans quelle mesure, au cas où il conteste ou ne remplit pas ses engagements, une voie de

Et cette faculté de l'Etat de modifier ainsi de son propre gré l'étendue de ses obligations, qu'est-elle sinon une manifestation de cette souveraineté qui confère à celui qui la possède un droit d'auto-détermination et d'auto-obligation ?

Pour expliquer ce caractère de droit public de l'emprunt, on a dit aussi que l'Etat débiteur se réservait un *bénéfice de compétence* [1] dans le sens romain de l'expression, c'est-à-dire la faculté, pour l'Etat, de ne payer que dans la mesure où sa situation financière le lui permet. Von Bar [2] a aussi admis cette théorie.

droit est ouverte contre lui et à quels organes il appartient de statuer à cet égard. C'est lui qui a prescrit si et dans quelle mesure ces engagements, une fois juridiquement établis, peuvent être exécutés de force contre lui. Mais ce n'est pas seulement le droit existant qui dépend de l'Etat, lequel est partie lorsqu'il s'agit d'admettre des créances contre lui-même. En vertu de la puissance législative, il est au pouvoir de l'Etat de remplacer à tout moment le droit existant par un autre, et de dérober ainsi le terrain juridique aux créances déjà fondées en droit contre lui, et par rapport auxquelles il est encore partie à un bien plus haut degré.

Telle est la situation juridique, aussi longtemps que l'Etat isolément considéré n'a affaire qu'à lui-même.

Le particulier qui fait un contrat avec cet Etat « souverain » acquiert, il est vrai, comme partie contractante et en échange de certaines obligations, certains droits contractuels contre cet Etat. Mais en même temps, soumis sans condition au pouvoir législatif de cet Etat, — à l'exercice duquel il se peut que, d'après la constitution, il prenne part au moyen de son droit électoral, etc. — il est exposé à la possibilité que l'Etat lui enlève juridiquement par voie législative ce qu'il a donné ou ce qu'il doit lui donner juridiquement par voie contractuelle. »

[1] Ainsi Despagnets : *Cours de Droit international public*, 2e édition, p. 233 N° 258 (citation de la R. D. I. 1903, p. 613).

Dans le cas de *bénéfice de compétence*, la formule, en droit romain, prescrivait au juge de condamner le défendeur *in id quod facere potest, in quantum facere potest.* Les principaux débiteurs gratifiés du bénéfice de compétence étaient : le donateur actionné en paiement de la donation qui n'est condamné que sur son actif net, certains auteurs de constitution de dot, le conjoint poursuivi par son conjoint, le patron actionné par son affranchi, etc. (Girard : *Manuel élémentaire de Droit romain*, p. 1002 et 1003, et note 1 à la page 1003).

[2] *Internationales Privatrecht*, II, p. 663.

De Paepe (p. 148 et suivantes) attaque cette conception du béné-

L'emprunt d'Etat est donc un contrat soumis à certaines règles particulières de droit public ; nous le considérons comme conclu par un Etat dans les limites de sa souveraineté, *relevant de cette souveraineté*, et non pas du droit civil. Ce contrat est *hybride ;* il est formé par deux personnes d'espèces juridiques différentes, dont l'une est liée par les obligations qu'elle contracte, alors que l'autre est toute puissante et peut limiter ses obligations. Ce contrat est, de ce fait, *aléatoire ;* il est soumis à une condition potestative dépendant du débiteur seul. Celui-ci paiera, s'il estime pouvoir le faire en considération de ses ressources et de son intérêt le plus immédiat.

Reprenant la définition de l'Emprunt d'Etat que nous avons précédemment donnée, nous la complèterons en disant que l'*Emprunt d'Etat est un contrat par lequel un Etat, soit une personne souveraine, s'engage, moyennant la remise entre ses mains d'un capital fixe, à payer, pendant un nombre déterminé ou indéterminé d'années, au porteur du titre constatant ce versement, une rente d'un montant déterminé et fréquemment enfin à rembourser ce capital suivant un mode prévu.*

Nous nous sommes efforcé de faire ressortir les caractères juridiques généraux de l'emprunt d'Etat. Mais nous devons maintenant examiner une différence fondamentale selon qu'il s'agit d'emprunts intérieur ou extérieur. Nous renvoyons, pour ce qui concerne la nature même de cette distinction à la page

fice de compétence pour l'emprunt d'Etat. Citant les termes du rapport de von Bar à l'Institut de Droit international, qui disait que « l'Etat ne peut et pour cela ne doit payer de telles dettes que s'il en a, déduction faite des frais de l'administration régulière nécessaire pour l'existence même de l'Etat, les moyens ; et, de ce qui est nécessaire pour son existence, l'Etat lui-même doit rester seul juge compétent, tandis que, pour les obligations ordinaires, on ne pourra pas parler d'un épuisement des moyens d'un Etat civilisé », de Paepe déclare « que de Bar sacrifie les droits des créanciers de l'Etat à des considérations politiques ; il met l'Etat à l'aise aux dépens des souscripteurs de ses emprunts... Il faut que, par une stipulation formelle, les citoyens soient avertis des conditions exceptionnelles dans lesquelles ils prêtent leur argent à l'Etat. »

que nous lui avons consacrée à la fin de la première partie du présent chapitre (voir p. 13).

Le contrat d'emprunt, avons-nous dit en substance, est conclu par un Etat dans les limites de sa souveraineté, et relève de cette souveraineté ; l'une des parties est liée par les obligations qu'elle contracte, alors que l'autre peut limiter elle-même ses obligations. L'Etat, disions-nous aussi, en faisant de ce contrat une loi spéciale, s'est réservé la faculté de modifier le contrat d'emprunt par une autre loi spéciale, s'il estimait n'avoir plus les moyens de l'exécuter. Mais, antérieurement, nous avions constaté que la souveraineté d'un Etat trouve sa limite dans la souveraineté des autres Etats. Cherchons maintenant quelle application ces principes vont recevoir.

a). — L'*emprunt intérieur* est soumis à tous les principes énoncés sur la souveraineté intérieure, c'est-à-dire que l'Etat peut user à l'égard des emprunts contractés par lui, sur son territoire ou sous forme de dette intérieure, de tous les droits absolus émanant de sa souveraineté, cela sans limitation aucune, si ce n'est celle qu'il s'assignera lui-même par raison politique.

b). — L'*emprunt extérieur* est soumis, lui aussi, aux droits absolus qui dérivent de la souveraineté, mais l'Etat n'est pas libre de les exercer complètement, car l'exercice de ses droits souverains est limité par la souveraineté extérieure des autres Etats. Ici il y a conflit entre deux principes absolus, celui du droit à l'indépendance de l'Etat débiteur, et celui du droit de conservation de l'Etat dont les créanciers sont ressortissants. La sanction du contrat d'emprunt d'Etat se trouve donc rentrer, quand il s'agit d'emprunts extérieurs, dans le droit international public.

Nous distinguerons :

a) — L'emprunt extérieur proprement dit, sans affectation de garanties et sans garantie des Puissances. Si l'Etat débiteur veut restreindre, sans consulter les porteurs, les engagements qui lui sont imposés par un emprunt de ce genre, il pourra être arrêté dans cette voie par l'Etat auquel appartiennent les créanciers, qui interviendra, et fera en sorte que ses

ressortissants ne soient pas en butte aux procédés arbitraires de l'Etat débiteur. Nous développerons cette question dans notre cinquième Chapitre sur l'Intervention.

b) — L'emprunt extérieur, garanti par certaines affectations. L'Etat des créanciers pourra intervenir contre une mesure arbitraire menaçant le capital, les intérêts ou la garantie (suppression de l'affectation ou sa diminution). Nous renvoyons, pour l'examen de ce cas, à notre deuxième Chapitre.

c) — L'emprunt extérieur garanti par une ou plusieurs Puissances étrangères.

Le contrat d'emprunt d'Etat peut revêtir cette qualité particulière lorsque des Etats étrangers seront intervenus pour faciliter sa conclusion. C'est ce qui a lieu si les Puissances garantissent la dette d'un Etat jeune, qui ne trouverait pas à lui seul de crédit, ou d'un Etat qui, après un règlement international de sa situation financière, contracte un emprunt de consolidation, ou encore d'un Etat qui se trouve sous une tutelle internationale. Les deux premiers cas ont été ceux des emprunts grecs de 1833 et de 1898 contractés sous la garantie de la France, de la Grande-Bretagne et de la Russie. Nous trouvons un exemple du troisième cas dans l'emprunt égyptien de 1885, garanti par l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et la Russie.

Dans ces cas, le contrat d'emprunt prendra un caractère *international*, au sens étroit. Il y a, en effet, entre deux ou plusieurs personnes de droit public, contrat du droit des gens. Que faut-il entendre par cette garantie ? Tout dépendra des termes du contrat. Si le contrat l'indique d'une façon précise, le ou les Etats étrangers pourront être tenus de garantir de leurs propres deniers la régularité du service de la dette [1]. Mais qu'adviendra-t-il lorsque le contrat d'emprunt parle seulement de garantie ? Nous ad-

[1] La France, engagée pour un tiers dans l'emprunt grec de 1833, dut avancer 31.739.277 fr. En 1886, la Grèce n'avait remboursé que quatre millions. En 1887 la France raya des comptes du trésor ces créances grecques (Stourm, *Le Budget*, p. 257). L'article 8 de la Loi du contrôle international de 1898 déclare que le service de cet

mettons que les gouvernements étrangers ne prennent, par là, que l'engagement d'écarter toutes les mesures de l'Etat débiteur qui tendraient à léser les créanciers, et n'engagent point leur responsabilité personnelle. Cette garantie pourrait paraître bien platonique : elle suffira pourtant à maintenir l'Etat débiteur dans la bonne voie, car il sait bien que toute atteinte aux droits des créanciers de cet emprunt amènerait une intervention des puissances signataires [1].

emprunt continuerait à s'effectuer conformément à la note identique des Puissances garantes de cet emprunt en date du 28 décembre 1864.

Le service des intérêts de l'emprunt ottoman de 1855, placé sous la garantie de la France et de l'Angleterre, incomba à ces Puissances, lors de la suspension du service du coupon. Mais les deux garants avaient restreint leur garantie au seul service des intérêts, à l'exclusion de celui de l'amortissement.

[1] Dans le cas d'une garantie où les Puissances étrangères se sont reconnues garantes solidaires de l'emprunt, les créanciers qui voudraient s'en prévaloir devront s'adresser aux tribunaux civils compétents « dans les capitales des différents Etats où se trouve le siège du gouvernement central ». C'est là l'avis de Kaufmann (R. D. I. 1891, p. 301 et suivantes) énoncé à propos de l'emprunt égyptien de 1885, ratifié par protocole du 4 novembre 1886. « L'obligation de garantie des Puissances, dit Kaufmann aux pages 302-303, repose sur des actes de leurs législatures et sur d'autres actes particuliers par lesquels elles ont accepté cette obligation vis-à-vis des créanciers. Ces actes d'obligation, qui en droit sont à distinguer des actes d'obligation du gouvernement égyptien vis-à-vis des créanciers, sont soumis d'après les principes du droit international, au droit qui régit individuellement les divers obligés. Ce n'est pas le droit du débiteur principal, c'est-à-dire le droit égyptien, mais le droit allemand, français, etc. qui gouverne respectivement ces actes. Mais, si l'on considère la teneur exposée ci-dessus de l'obligation de garantie, celle-ci rentre en partie dans le droit civil, en partie dans le droit public. Le droit à la garantie qui naît dans les hypothèses indiquées ci-dessus... tend à ce que les Puissances veillent à écarter les mesures du gouvernement égyptien qui entravent l'emploi ponctuel de l'annuité, et à ce qu'elles tiennent la main au fonctionnement régulier de la Caisse, par conséquent d'un organe formel de l'Etat égyptien. Cette action, dont l'objet appartient au droit public, ne peut, à mon avis, du moins en Allemagne (et il en est de même dans les autres Etats garants), être portée devant les tribunaux. En outre, en tant qu'il s'agirait d'empêcher un procédé irrégulier de la Caisse elle-même, l'organe ferait défaut pour inten-

Roscher[1] estime que la garantie des Puissances est dangereuse pour l'indépendance de l'Etat débiteur lorsque c'est un seul Etat qui la donne et que l'Etat débiteur est faible. Mais ce danger disparaît si la garantie est collective, c'est-à-dire si plusieurs Puissances garantissent un emprunt, car alors les influences de ces Etats se neutralisent.

Il est une théorie de l'emprunt dont on a parlé il y a quelques années, c'est celle du *contrat d'honneur*[2], suivant laquelle les créanciers, en confiant leur capital, s'en remettent à l'honneur de l'Etat ; et ainsi toute la sanction de ce contrat résiderait dans le discrédit et le déshonneur qui peuvent atteindre l'Etat emprunteur manquant à ses engagements. Nous ne souscrirons pas à une doctrine semblable, car si, en théorie, nous admettons que l'Etat, en vertu de son pouvoir souverain, peut méconnaître ses obligations, en pratique, nous réclamerons l'adoption de certaines mesures pour défendre les droits des créanciers, et nous ne déclarerons pas l'intervention contraire au droit. L'honneur, dans la question qui nous intéresse, doit être considéré comme un vain mot ; les nations qui, pendant ce dernier demi-siècle, ont fait banqueroute plus ou moins complète, ne sont-elles pas, pour la plupart, celles dans lesquelles fleurit un certain idéal d'honneur chevaleresque ? Si nous adoptions la proposition de Politis, et elle ne manque pas d'attrait, il fau-

ter l'action. Malgré cela, les Puissances garantes sont juridiquement tenues de satisfaire également à cette partie de leur obligation de garantie. Par contre, l'obligation de payer l'annuité de 315,000 Livres non fournies sur les ressources de l'Etat égyptien est de nature civile. Elle est régie par le droit civil et peut être poursuivie devant la juridiction civile. Sont compétents, les tribunaux civils dans les capitales des différents Etats où se trouve le siège du gouvernement central. Chaque Etat garant peut être solidairement pris à partie d'après la teneur de l'obligation par lui contractée. Mais c'est d'après le droit de l'Etat en cause qu'il faut décider si celui-ci peut réclamer la discussion du débiteur principal et la mise en cause préalable de tous les Etats garants. »

[1] Kühn : *Staatsschuldenwesen*, p. 94.

[2] Politis, p. 15, 16 ; 280-283.

drait admettre que, vu la fréquence des faillites d'Etat, il y a bien peu de gouvernements à l'honneur desquels on puisse se remettre. Or, nous ne considérons pas toujours une faillite comme un déshonneur.

Nous nous appliquerons, dans les chapitres qui vont suivre, à concilier les intérêts des créanciers avec l'intérêt le plus immédiat de l'Etat, qui est de se trouver en face d'une situation nette et bien définie.

CHAPITRE II

Des garanties réelles.

Nous avons examiné, dans notre premier chapitre, la question de la garantie donnée par les Puissances à un emprunt d'Etat, et qui consiste soit dans une caution, soit dans un engagement moral de protéger l'emprunt.

Les garanties que nous avons à étudier maintenant sont réelles, c'est-à-dire que l'Etat, en contractant un emprunt, déclare lui affecter certains revenus ou monopoles, ou encore constituer des gages ou des hypothèques destinées à assurer le paiement des arrérages et des remboursements.

Ces garanties peuvent être consenties par l'Etat simultanément avec le vote de la loi qui autorise l'emprunt ; leur désignation fait partie intégrante de cette loi. Les pays qui sont amenés à accorder des garanties à leurs prêteurs sont presque toujours ceux dont le crédit est compromis par l'importance des emprunts antérieurement contractés, ou a subi quelque atteinte, du fait d'une mauvaise gestion financière, qu'il y ait eu ou non banqueroute totale ou partielle de l'Etat. Mais il peut arriver qu'en dépit de ces garanties, il y ait à craindre que l'emprunt ne soit pas classé et alors, pour obtenir le placement de ses titres, l'Etat sera obligé d'offrir, en outre, un gros intérêt. C'est que, si l'on veut bien les examiner attentivement, ces garanties ont, la plupart du temps, une valeur intrinsèque purement illusoire.

C'est aussi postérieurement à l'emprunt que les garanties peuvent être constituées ; c'est ce qui se produira lorsqu'un

Etat, incapable de soutenir plus longtemps le poids de ses engagements, assignera à ses créanciers certains revenus pour obtenir, par compensation, une diminution d'intérêt ou une réduction de l'annuité d'amortissement. Ce procédé est assez rare ; l'histoire financière nous fournit beaucoup plus d'exemples de gouvernements qui, dans de semblables circonstances, ont supprimé brusquement les garanties accordées à leurs créanciers.

Les garanties, dans les emprunts d'Etats, ne sont pas un fait essentiellement moderne. Nous les retrouvons dans tout le moyen âge prenant des formes diverses. A cette époque où les souverains contractaient personnellement et guerroyaient sans cesse, les banquiers prêtaient à courte échéance et moyennant un gros intérêt. Ils exigeaient très souvent des gages, des hypothèques ; mais ils se contentaient beaucoup moins facilement que les rentiers d'aujourd'hui, qui estiment posséder une excellente garantie dans les prétendus gages et hypothèques consentis par les Etats. Ils demandaient alors d'être mis en possession du meuble ou de l'immeuble objet de la garantie. C'était beaucoup plus sûr, sans aucun doute que de le laisser entre les mains du débiteur, comme on le fait aujourd'hui. Le souverain engageait tantôt les joyaux de la couronne [1], tantôt des reliques [2]; les donations d'immeubles à des Eglises ou à des couvents étaient souvent au moyen âge un emprunt déguisé [3]. Les souverains eux-mêmes promettaient de se livrer personnellement à leurs

[1] L'empereur allemand Henri III donna en gage sa couronne, ainsi qu'Edouard III d'Angleterre. (Roscher : *System der Finanzwissenschaft,* I, p. 547). Plus récemment (1703 et 1813), l'Autriche a mis en gage, en temps de guerre, les joyaux de la couronne. (Kuhn, p. 93).

[2] Henri III les reliques de St Edouard, l'empereur latin Baudoin la couronne d'épine, le fer de la lance, l'éponge et un morceau de la croix. (Roscher, p. 547.)

[3] Roscher, p. 548. — Ces donations pouvaient parfois aussi représenter les intérêts que l'on n'osait faire connaître. (Nyss R D I, 1897, p. 440).

créanciers, s'ils manquaient à leurs engagements [1]. Un souverain alla jusqu'à engager sa barbe [2]. Mais était-ce un véritable gage ? L'avait-il remise à ses créanciers ?

Les souverains donnaient aussi en garantie des provinces, jusqu'au complet paiement de leurs dettes [3]. Le pape remit en gage à Côme de Médicis, le bailleur de fonds de plusieurs souverains, pour les sommes qu'il avait empruntées de lui, une de ses places fortes, Assise [4].

Les villes elles-mêmes étaient considérées comme offrant d'excellentes garanties, car leurs habitants devaient répondre des engagements de leur cité en leurs personnes et dans leurs biens [5]. A Londres, « le maire et la communauté de la Cité s'obligent conjointement et solidairement, tous et chacun, leurs per. sonnes, leurs possessions, leurs biens présents et à venir, leurs meubles et leurs immeubles, renonçant d'avance à invoquer n'importe quel moyen et n'importe quel privilège. Et ce n'était point là une simple formule. Encore en 1612, la république de Gênes fit saisir un bourgeois de Londres, la Cité ayant garanti une grosse dette de la couronne envers un Gênois [6] ».

Le crédit des souverains était chose si aléatoire que des sujets intervenaient parfois personnellement pour la garantie de l'emprunt que contractait leur maître. C'est ainsi qu'un ambassadeur du duc de Milan contractant, à Lyon, un emprunt pour

[1] L'empereur Charles IV engagea son manteau royal et sa couronne, et prit ce dernier engagement personnel. (Roscher, p. 547) Edouard III aurait dû se livrer à ses créanciers du Brabant si le Parlement ne l'avait pas aidé. (Roscher, p. 549).

[2] Beaudoin II de Jérusalem. (Roscher, p. 549).

[3] Roscher. (p. 546.-7).

[4] Geffroy. *Etudes italiennes.* Paris 1898. p. 10. A une époque moderne, Gênes donna la Corse en hypothèque à la France. (1750 ; 1764 ; 1768). (Despagnets : *Cours de Droit international public* p. 484). Nous retrouvons encore aujourd'hui un vestige de ces garanties immobilières dans l'occupation du territoire ennemi par le vainqueur, après une guerre, jusqu'au complet paiement d'une indemnité.

[5] Nys. R. D. I. 1897, p. 443-4.

[6] Nys. (Do).

son suzerain, mit en gage de la vaisselle d'argent; il dut, en outre, garantir personnellement la dette et même fournir l'obligation de garantie d'un négociant établi en cette ville [1]. Nous avons vu, au début de notre premier chapitre, qu'en Grèce déjà, deux siècles avant notre ère, les citoyens d'une ville durent garantir un emprunt par une hypothèque sur leurs propriétés particulières.

De nos jours, beaucoup d'Etats déclarent affecter en garantie à l'emprunt « les ressources générales de l'Etat », ou « tous les biens de l'Etat », ou « les revenus de l'Etat ». Quelle signification devons-nous donner à ces formules ?

Jamais *les ressources générales* n'ont servi à garantir un emprunt. Peut-être entend-on par là que les sommes pour le paiement des intérêts et de l'amortissement seront prélevées sur les ressources générales. Mais il est si évident que c'est sur ses ressources générales que l'Etat doit prélever les sommes nécessaires au paiement des annuités de sa dette, qu'il est superflu de faire mention de ce fait dans un article spécial du contrat d'emprunt. De plus, *tous les biens de l'Etat* ne peuvent servir de garantie à un emprunt, car, comme le fait remarquer Kauffmann [2] « le créancier de l'Etat ne peut, comme celui du particulier, en mesurant le crédit à accorder à son débiteur, considérer la totalité du patrimoine de celui-ci comme une base de sa garantie. Car les biens de l'Etat qui servent à des usages publics (domaine public) sont, en vertu de leur destination, soustraits à toute mesure d'exécution dans le sens du droit privé, et forment une propriété publique insaisissable pour les particuliers. Les seuls biens de l'Etat qui puissent servir de base à l'exercice des actions de ses créanciers contre lui sont ceux qu'il possède et gère, à l'égal d'un particulier, comme un patrimoine d'exploita-

[1] R. de Maulde-la-Clavière : *La diplomatie au temps de Machiavel III.* p. 318. *Citation de Nys.* (Do) p. 443.

[2] R D I. 1891, p. 49.

tion (domaine privé) à raison de leur valeur vénale et des revenus qu'ils produisent. »

Sur ce dernier point, nous ne sommes pas tout à fait d'accord avec cet auteur. Les biens du domaine public, cela va sans dire, ne doivent pas être pris en considération par le créancier, s'il s'agit de l'éventualité de mesures d'exécution. Mais les biens du domaine privé peuvent-ils l'être davantage ? Pas à notre avis, car l'Etat, grâce à son droit de souveraineté, peut les soustraire à une poursuite tout hypothétique, la loi n'autorisant pas, dans la plupart des pays, les voies d'exécution contre l'Etat.

C'est bien plutôt en examinant la sincérité du budget, en comparant sur une période de quelques années l'équilibre du *doit* et de l'*avoir*, en considérant les sources des revenus de l'Etat, et surtout en tâchant de se faire une idée de l'honnêteté du gouvernement, de celle des hommes qui se trouvent à la tête du pays, et en étudiant sur une longue période les relations de ce pays avec ses créanciers, que le capitaliste se fera une opinion. La connaissance des hommes et des choses est avant tout, ici plus qu'ailleurs, indispensable.

L'appréciation de l'importance des ressources générales de l'Etat est un des facteurs déterminants qui influent sur la décision du prêteur, cela est incontestable. Mais les ressources générales peuvent-elles servir de garantie à un emprunt ? Non, car cette garantie est trop vague, elle ne signifie rien ; les ressources générales sont la garantie générale de tous les engagements de l'Etat, et cette garantie sera soumise aux fluctuations de la bonne ou de la mauvaise fortune de l'Etat. Il n'y a véritablement garantie que lorsqu'il y a affectation *spéciale* d'un objet mobilier ou immobilier ou d'un revenu périodique. Or, dans l'affectation des ressources générales, il n'existe aucune affectation spéciale ; cette garantie peut être donnée pour plusieurs emprunts ou autres opérations ; les ressources générales de l'Etat serviront, si l'on veut, de *garantie générale*, mais nous dirons alors que seules les *garanties spéciales* sont conformes au

but que se proposent les créanciers en demandant l'affectation de garanties.

Nous considérerons donc comme de nulle valeur toute clause de garantie générale contenue dans un prospectus. Les acheteurs de ces titres, s'ils lisent les clauses du contrat d'emprunt — ce qui n'arrive pas toujours — ne devront donner aucune confiance ni attribuer aucune valeur à une stipulation de ce genre.

Les Etats dont le crédit laisse à désirer affectent donc à leurs emprunts des garanties spéciales. Aujourd'hui, il est de mode d'affecter les revenus d'un impôt, d'une mine, etc. Tel pays, comme la Grèce, affectera le produit des Monopoles du sel, des tabacs, du papier à cigarettes, des douanes ; tel autre, comme le Pérou, le produit des guanos. La variété des revenus qu'un Etat peut affecter en garantie est presque infinie ; tout dépendra de la richesse des ressources naturelles en exploitation dans l'Etat et du développement de ses impôts.

Afin de nous faire une idée de ce que valent ces garanties, prenons un cas concret. Un Etat a besoin de 100 millions ; il décide, afin d'assurer la réussite de l'emprunt, d'affecter une garantie au paiement des intérêts et de l'amortissement. Il déclare, dans son prospectus, que l'emprunt 6 % sera garanti par une hypothèque sur les revenus périodiques du Monopole du sel ou des douanes de la capitale. L'emprunt est classé. Au bout d'un an ou deux, sans avertissement aucun, le paiement des intérêts et l'amortissement sont suspendus. Et les garanties ? « Elles aussi sont *provisoirement* suspendues. » C'est là l'euphémisme dont l'Etat se servira, en se gardant bien de dire que ce provisoire deviendra définitif.

Pourtant, on aurait pu croire que le placement était de tout repos, puisqu'il y avait des garanties ! Mais arrêtons-nous un instant à l'examen de la signification des termes employés pour désigner ces garanties. Les plus courants sont le gage et l'hypothèque.

Le *gage* suppose, comme condition essentielle, la remise de

la chose au créancier gagiste. Il y aurait véritablement gage si les revenus étaient mis dans la possession du créancier. Or, dans la majorité des cas, il n'en est pas ainsi. Les revenus continuent d'être administrés par l'Etat débiteur. Pour que l'on puisse parler de gage, il faudrait que les revenus fussent administrés séparément par des délégués des créanciers, indépendants du gouvernement, qui consacreraient les revenus des monopoles au paiement des intérêts et de l'amortissement de l'emprunt. Or, les produits de ces prétendus revenus mis en gage sont ordinairement versés à la caisse du trésor et vont aussi bien aux besoins généraux de l'Etat qu'au service de l'emprunt. Et le jour où ces revenus pourraient être d'une véritable utilité, c'est-à-dire lorsque la situation financière de l'Etat devient critique, celui-ci déclare la garantie inexistante, la supprime ! Les revenus ne peuvent avoir une véritable valeur de garantie que si leur administration reste étrangère à l'Etat débiteur. Malheureusement, grâce à un sentiment de fierté nationale, les Etats s'estimeraient souvent perdus aux yeux des honnêtes gens s'ils consentaient certains pouvoirs de contrôle ou d'administration aux souscripteurs de l'emprunt. Ce serait porter atteinte à la souveraineté de l'Etat, ce serait surtout manquer de confiance dans son honnêteté ! Aussi, n'est-ce qu'après l'intervention d'autres Etats pour protester contre les agissements de l'Etat débiteur, qu'une semblable administration des revenus sera la plupart du temps établie. C'est ainsi que la Grèce s'est vu imposer, après sa dernière guerre avec la Turquie, une Commission internationale de contrôle : les revenus sont administrés par une société grecque, mais celle-ci est sous le contrôle de la Commission internationale. La Turquie a aussi un Conseil d'administration de la dette, composé principalement des délégués des syndicats financiers les plus intéressés aux emprunts : l'institution de ce rouage de contrôle, consenti librement par la Turquie et qui est une institution ottomane sous une certaine protection internationale, a été conseillée à la Porte par les Puissances, lors de la Conférence de Berlin. Nous parlerons aussi de l'Egypte et de la Serbie : ce dernier pays, qui se trouvait dans une situation em-

barrassée, offrit de son propre chef à ses créanciers de participer à l'administration des Monopoles concédés pour la garantie des emprunts.

Dans les pays qui viennent de nous occuper, on peut véritablement parler de gages, car la perception des revenus, ou le contrôle de cette perception, est bien entre les mains des représentants des créanciers, ou protégée par les délégués des Puissances intéressées.

Et quel sens donner au mot *hypothèque ?* En droit civil, ce terme suppose l'affectation d'un immeuble en garantie d'une dette ; l'immeuble est laissé dans la possession du débiteur, mais le droit de créance privilégiée est constaté par une inscription dans un livre spécial. Ne relevons qu'en passant l'impropriété de langage qui consiste à parler d'hypothèques quand il s'agit de revenus. Mais y a-t-il véritablement hypothèque ? Qui prend l'inscription destinée à établir le droit de préférence ? Au nom de qui est prise l'inscription ? Au nom de la collectivité des créanciers ? C'est impossible ; cette collectivité n'a pas de personnalité juridique, elle n'a pas de corps, elle n'est pas organisée. Au nom de chacun des créanciers ? La chose serait faisable, si les titres étaient nominatifs, mais les titres sont généralement au porteur ; il faudrait du reste 10.000, 20.000 inscriptions pour un emprunt. Et comment donner le nom du créancier hypothécaire ? La Banque d'émission prendrait-elle peut-être l'inscription ? Mais quelle qualité aurait-elle pour représenter les porteurs [1] ? Elle n'est pas personnellement créancière de l'Etat, elle n'est presque toujours qu'un intermédiaire entre l'Etat et les capitalistes.

De plus, très souvent, le bien hypothéqué n'est pas désigné d'une façon explicite et claire ; on donne, par exemple, en

[1] C'est ce que fait remarquer Kaufmann (R D I 1891, p. 50-51), à propos de l'inscription prise en Egypte par la Banque d'émission pour l'emprunt domanial : « L'inscription efficace d'une hypothèque pour la dette consolidée est impossible, dit-il. A notre avis, continue-t-il à la page 311, l'hypothèque sur les domaines inscrite les 2 et 3 février 1879 au nom des Maisons Rothschild, était originaire-

hypothèque, « des droits à percevoir sur les tabacs ou les sucres ».

Concluons : l'emprunt prétendu garanti l'est très rarement d'une façon effective. Les créanciers ne pourront pas, si la nécessité s'en fait sentir, réaliser les garanties ni les administrer, car elles subissent le sort de l'emprunt ; elles ne lui sont qu'un accessoire. Leur suppression sera pour les créanciers une lésion de plus. Comme l'Etat peut, par une loi, se libérer de ses obligations, par la même loi qui suspendra le paiement des intérêts ou celui de l'amortissement, les garanties pourront être supprimées.

L'Etat, en lançant son prospectus, a pu déclarer qu'il affectait des garanties spéciales. Si cet Etat, ou disons, son gouvernement n'est pas consciencieux, s'il estime qu'user de ses pouvoirs de souverain est synonyme d'en abuser, rien ne l'empêchera, par un acte unilatéral, de déclarer de nul effet l'octroi de revenus, de monopoles, etc., consentis par lui antérieurement. L'Etat pourra donc oublier qu'il a pris un engagement et sortira, le plus facilement du monde, du réseau de difficultés financières dans lequel il se débattait.

Un Etat peut donc, en usant des droits résultant de sa souveraineté, supprimer ou diminuer ses affectations de garantie. Mais, ainsi que l'emprunt d'Etat extérieur trouve une sanction dans le droit international public, la stipulation de garantie, clause accessoire du contrat d'emprunt, trouve, elle aussi, une sanction dans le même droit. Un Etat qui contrevient à l'obligation, prise par lui, de consacrer les revenus de certains impôts, spécifiés dans le contrat, au service de sa dette extérieure, encourt une grande responsabilité, et peut être amené à rapporter l'acte purement arbitraire qui lésait ses créanciers.

Les Etats, même les moins riches, n'ont pas de meilleure

ment sans valeur, d'après le droit civil international en vigueur. Mais cette nullité fut couverte par le décret international du 15 novembre 1879, qui traita cette hypothèque comme valable. L'art. 2 de ce décret admet, en effet, que des droits réels sur les domaines ont été acquis aux souscripteurs de l'emprunt, en vertu des inscriptions hypothécaires prises par MM. de Rothschild à la date des 2 et 3 février 1879. »

garantie à donner que leur honnêteté ; un Etat pauvre, mais soucieux de son crédit et ayant derrière lui un passé qui répond de l'avenir, pourra classer ses emprunts sans constituer de garanties spéciales. Au contraire, se défie-t-on de lui, ses finances sont-elles obérées, alors il devra offrir aux capitalistes des sûretés, mais des sûretés administrées d'une façon autonome par des délégués des porteurs. Il n'y a de véritables garanties que celles-là, car, ainsi que le fait remarquer Leroy-Beaulieu[1], « les Etats étant en définitive les seuls juges de leur solvabilité, les affectations spéciales cessent d'être une réalité quand ils tombent dans la détresse ou quand ils perdent la bonne foi. » Et quelques lignes plus haut, l'éminent économiste avait constaté que « ces affectations spéciales de la part d'Etats en détresse ne pourraient avoir qu'un effet utile, ce serait d'établir un classement parmi les créanciers de diverses dates et de donner aux participants à certains emprunts un droit de préférence relativement aux participants aux emprunts ultérieurs ».

Abstraction faite de cette considération qui, lors du règlement de plusieurs faillites d'Etats, a retenu l'attention des commissions chargées de la liquidation, nous n'attribuerons une valeur réelle qu'aux garanties administrées ou contrôlées par des commissions étrangères ou internationales, ou par des représentants des porteurs. Les garanties ordinaires affectées aux emprunts extérieurs peuvent être rétablies, après leur suppression, sur les instances des gouvernements des porteurs de titres, cela est vrai ; c'est là que réside la sanction du droit international public ; mais ces garanties sont plutôt une attribution de revenus. Ne considérons comme véritables garanties que les garanties réelles, c'est-à-dire : 1° Celles qui sont administrées d'une façon indépendante par les porteurs ou leurs représentants, ou tout au moins avec leur collaboration ou sous leur contrôle ; 2° celles qui peuvent être réalisées ; ainsi un gage effectif ou un droit des porteurs, droit consacré par le contrat, de prendre immédiatement possession des bureaux

[1] *Traité de la Science des Finances II*. p. 370.

de perception de certains revenus [1], d'exploiter une ligne de chemin de fer donnée en hypothèque, etc.

L'Administration autonome de ces garanties peut être imposée par un accord international, ou bien la Commission administrative ou de contrôle peut être instituée par l'Etat débiteur lui-même, mais l'exercice des droits de la Commission placé sous la protection des Puissances. Enfin, une administration nationale du même genre, quoique composée de représentants étrangers, peut n'être soumise qu'à la sanction ordinaire du droit international des contrats d'emprunts extérieurs.

On retrouvera, dans le Chapitre VI du présent travail, une étude sur ces administrations autonomes.

Les représentants des porteurs étrangers peuvent encore, conformément aux lois en vigueur, participer à l'administration des garanties :

a) En prenant part :

1° A la constitution de Sociétés de Régie ayant pour but d'exploiter certains monopoles et de consacrer au service de la dette tout ou partie des bénéfices réalisés.

2° A l'administration de ces sociétés.

b) En procédant eux-mêmes à la perception des revenus engagés.

c) En se réservant un droit de contrôle sur les administrations de l'Etat chargées de percevoir les revenus et de transmettre les fonds aux banques ou aux administrations désignées.

Enfin, un Etat étranger peut être chargé de la perception des revenus et de leur affectation à la dette.

Nous allons exposer quelques-uns de ces derniers modes de contrôle et d'administration de garanties, tels qu'ils existent ou ont été projetés dans quelques pays.

1° *La Société des Tabacs du Portugal* [2] (Régie coïntéressée),

[1] Voir, plus bas, les droits des Etats-Unis sur les douanes de la République Dominicaine.

[2] Association pour la Défense des détenteurs de Fonds publics. *Rapport annuel* 1904-1905. p. 31 et suivantes.

fondée le 14 avril 1891 à Lisbonne, exploite en vertu de la loi du 23 mars et du décret royal du 30 mars 1891, le monopole du tabac sur le territoire continental du Royaume de Portugal. Son capital est de 50 millions de francs, dont le 50 % a été versé. Elle a été constituée par les concessionnaires (des maisons de banque du Portugal et de Paris). D'après le contrat passé avec le gouvernement, la société est concessionnaire de l'exploitation du monopole du tabac pour la durée de 35 ans [1], moyennant le payement d'une redevance fixée à plus de 23 millions de francs les deux premières années et qui atteint 25 millions de francs les 24 dernières années. L'Etat participe pour 60 % dans tout excédent des revenus nets dépassant 5.150 contos de reis (environ 28.611.000 francs).

Le gouvernement a contracté, en 1891, une obligation principale d'une dette 4 ½ % du montant nominal de 250 millions de francs (Emprunt du monopole des tabacs), qui exige pour le paiement des intérêts et amortissement 7.126.145 francs par semestre. Cette obligation principale est en possession de la Société des Tabacs du Portugal. Son remboursement total est permis depuis le 1er janvier 1900, avec un délai de six mois.

Les montants devant servir pour l'amortissement de cet emprunt sont en première ligne compensés avec ceux que la Société des Tabacs du Portugal doit comme redevance au gouvernement : la Société retient, sur chaque paiement mensuel à la caisse d'Etat, la sixième partie du montant nécessaire pour le service semestriel de l'emprunt.

Conformément au contrat passé avec le gouvernement, la Compagnie a, sur la base de l'obligation principale, émis des obligations partielles de cet emprunt d'Etat, qui ont les mêmes droits et garanties que l'obligation principale. Chaque obligation est pourvue de la signature de la Société des Tabacs du

[1] Le gouvernement s'est réservé le droit de retirer la concession à l'écoulement d'une période de 16 ans, après préavis de 2 ans ; dans ce cas, il est obligé, avant de prendre de nouveau en mains l'exploitation, de rembourser à leur valeur nominale les pièces de l'obligation principale encore en circulation.

Portugal (Régie coïntéressée) et du contreseing du directeur général de la trésorerie du ministère des finances.

Les intérêts et les capitaux payés hors du Portugal sont exempts de tout impôt frappé présentement ou à frapper dans l'avenir par le gouvernement portugais. A ceci rien n'a été changé par la crise de 1891-92.

2° *Bulgarie* [1]. — Les fonds pour le service de l'emprunt 5 % or 1902 sont recouvrés d'une façon spéciale : les banderoles (soit des vignettes que les fabricants de tabacs achètent à l'Etat et dont tous les paquets mis en vente doivent être revêtus) sont confectionnées et gardées par le délégué des porteurs de titres de cet emprunt. Ce délégué les vend à l'Etat contre versement en espèces du montant de chaque livraison. L'Etat opère ensuite en détail la revente de ces banderoles aux fabricants.

Cette organisation, instituée pour l'emprunt or 1902, qui a comme garantie principale l'impôt des banderoles de tabacs, a fonctionné, depuis son institution, avec une régularité absolue : le délégué des porteurs de titres de cet emprunt encaisse le produit des ventes qu'il fait à l'Etat bulgare, et transmet ce produit à la Banque de Paris et des Pays-Bas, jusqu'à concurrence de la somme nécessaire au service de l'emprunt. Les résultats de cette organisation donnèrent pleine satisfaction aux intéressés ; aussi, en 1904, la Bulgarie décida-t-elle d'affecter au service d'un nouvel emprunt de 100 millions de francs une garantie de ce genre, dont l'objet consiste dans le produit de l'impôt du timbre (timbres mobiles vendus par l'Etat et dont l'apposition est obligatoire sur tous les documents et actes indiqués par la loi) ; dans le produit de l'impôt des banderoles de tabacs resté libre après prélèvement des sommes nécessaires au service de l'emprunt 5 % or 1902 ; subsidiairement dans le produit de l'impôt du Mourourié, après le même prélèvement. Les timbres sont confectionnés par les soins et sous la garde du délégué des porteurs de titres, lequel est le même que le délégué des por-

[1] *Moniteur des Intérêts matériels.* 1904, p. 3886.

teurs de l'emprunt de 1902 ; ce délégué ne doit délivrer de timbres à l'Etat que contre versement à faire par celui-ci de leur contre-valeur.

3° *Guatémala* [1]. — Voici, à titre de renseignements, quelques articles extraits d'un projet de règlement de la dette, projet qui ne fut pas adopté par le gouvernement :

Art. 5.— En garantie du paiement de la somme annuelle nécessaire pour le service de la dette à laquelle l'arrangement se réfère et pour couvrir les dépenses du service de la dette, le gouvernement affecte, à partir du 31 décembre 1904, 30 % des droits d'importation perçus par les douanes de la République. Ce montant sera payé en or, en conformité du décret gouvernemental N° 585. Cette affectation des droits de douane à l'importation constituera une première hypothèque sur 30 % desdits droits et sera assurée par préférence sur tous autres paiements.

Il sera institué au Guatémala une commission composée de deux membres, dont l'un sera désigné par le gouvernement et l'autre par le Council of foreign bondholders, pour veiller à la stricte observation du présent arrangement. Les percepteurs des douanes déposeront chaque semaine directement entre les mains d'une banque du Guatémala, à désigner d'un commun accord par le gouvernement et le conseil, la totalité des 30 % en or des droits d'importation. La banque portera, au nom de la Commission, chaque semaine $^{1}/_{52}{}^{e}$ de la somme exigée en or par le service de la dette et les dépenses du service. Si les recettes d'une semaine étaient insuffisantes pour couvrir ce $^{1}/_{52}{}^{e}$, le déficit serait comblé la ou les semaines suivantes.

La banque remettra mensuellement les sommes ainsi reçues aux agents de Londres chargés du service de l'emprunt, de manière à ce que le montant nécessaire soit disponible en espèces quinze jours au moins avant les échéances de coupons ; en cas d'insuffisance, la différence sera parfaite en temps oppor-

[1] *Moniteur des Intérêts matériels*. 1904, p. 2362 et 3801.

tun par le gouvernement au moyen de paiements complémentaires sur les recettes douanières ou d'autres sources de revenus. La rémunération du représentant anglais auprès de la Commission, qui ne dépassera pas 200 livres par an, sera fixée d'un commun accord par le gouvernement du Guatémala et le Council et sera considérée comme faisant partie des dépenses du service.

Art. 2. — Si un différend se produit entre le gouvernement et les bondholders, il sera réglé par les membres de la Commission d'un commun accord, et leur décision aura un caractère définitif vis-à-vis des deux parties. En cas de désaccord, le litige sera soumis aussitôt à l'arbitrage de Sa Majesté le Roi des Belges, ou son Excellence Porfirio Diaz, président de la République du Mexique. S'il ne leur était pas possible de remplir cette fonction un arbitre compétent sera désigné d'un commun accord entre le Guatémala et le Council, les deux parties s'engageant à observer et accepter la sentence arbitrale.

4° *Les garanties de la Dette dominicaine* [1]. — Ce paragraphe montrera la mise en pratique de différents systèmes de perception et de contrôle, savoir par régie sous le contrôle d'une compagnie étrangère et d'un contrôleur étranger ; puis, par des agents encaisseurs ; ensuite, par un agent financier des Etats-Unis. Enfin, nous constaterons la restriction de certains droits imposée par les Etats-Unis à la République dominicaine, une quasi mise sous tutelle.

L'origine de la dette extérieure remonte à 1869. Le premier emprunt était garanti par une *première hypothèque* sur les douanes des ports de San-Domingo et de Puerto Plata, sur les redevances du guano et sur certains revenus des forêts et des mines. Les intérêts furent impayés dès 1872.

En 1892, suspension de paiements des intérêts des deux em-

[1] *Rapports de l'Association nationale des porteurs français*, 1899-01 (Annexes), p. 128 et suivantes ; 1903, p. 12, 83, 87 et suivantes ; 1905, p. 3, 54, 56.

prunts de 1888 et de 1890 qui, en 1893, sont convertis en emprunt 4 % or consolidé, garanti par une première hypothèque sur un chemin de fer et par la totalité des recettes des douanes (moins 93.000 dollars argent par mois pour l'administration gouvernementale).

La *perception des droits de douane* fut alors confiée à une régie sous le contrôle de la « San Domingo Improvement Company of New-York ». Mais il était convenu, aux termes mêmes de la loi de conversion, qu'au cas de non-paiement des intérêts ou du capital du nouvel emprunt, comme aussi d'autre nécessité péremptoire, la San Domingo Improvement serait tenue de prendre l'initiative de la nomination d'une commission financière internationale, qui se substituerait à l'administration de la régie pour la perception et la répartition des revenus des douanes, et dont le gouvernement dominicain consentait à ce que les membres fussent nommés par les gouvernements de la Hollande, de la Belgique, de la France, de l'Angleterre et des Etats-Unis d'Amérique.

Malgré l'attribution de ces garanties et leur administration sous contrôle, le coupon de l'emprunt 1893 à échéance du 1er janvier 1897 ne put être payé. Un nouvel arrangement fut convenu avec les créanciers. Le même mode de perception des revenus que précédemment était maintenu. Les comités de porteurs belges désignèrent, de leur côté, un contrôleur chargé concurremment et d'accord avec l'Improvement Company de la vérification de toutes les recettes affectées à la garantie des emprunts.

Le 1er avril 1899, le service de la dette était suspendu ; une révolution éclatait dans le courant de l'été.

Un différend surgit entre le gouvernement dominicain et la San Domingo Improvement Company et les compagnies associées (voir plus loin). Un arrangement fut proposé le 3 juin 1901 aux porteurs étrangers, et fut accepté. Le gouvernement dominicain affectait des garanties importantes. « Il ne suffit pas que la garantie soit adéquate, il faut encore qu'elle puisse être exercée efficacement », dit un Rapport de l'Association nationale

des porteurs français. C'est dans ce but que fut demandée l'institution des agents, à défaut d'un contrôle financier analogue à celui exercé par l'Improvement Company et la Caisse de la Régie, puisque c'était en se fondant sur l'inconstitutionnalité de ce contrôle que le gouvernement avait pu se débarrasser de l'Improvement Company et obtenir des Etats-Unis une abstention bienveillante.

La mission de ces agents consistait à encaisser mensuellement les sommes destinées au service de la dette extérieure et à les faire parvenir aux banques d'Europe chargées d'en faire la répartition; à veiller à l'exécution de toutes les clauses de l'arrangement ; à suivre attentivement le développement économique de la République, et à donner au gouvernement les avis que les circonstances pourraient rendre nécessaires.

Malgré ce contrôle, les remises du gouvernement de St-Domingue à la dette extérieure qui, aux termes de la convention de 1901, auraient dû être d'au moins 300,000 dollars (soit 1.500 mille francs) atteignirent seulement le chiffre de 26.000 dollars. Cette situation, ajoutait le rapport de 1903 (p. 12.) était due à l'état politique voisin de l'anarchie dont souffrait depuis si longtemps la République dominicaine. Un arrangement (signé à St-Domingue, le 31 janvier 1903) apportait une solution au conflit qui avait surgi entre le gouvernement dominicain, l'Improvement Company et les Compagnies associées : il fut convenu que le gouvernement dominicain paierait au gouvernement des Etats-Unis la somme de 4.500.000 dollars en or américain, aux termes à fixer par des arbitres. Ce versement devait être « effectué et accepté » comme indemnité totale par les compagnies citées plus haut, pour l'abandon de tous leurs droits, propriétés et intérêts, et comme liquidation complète de tous comptes, prétentions et différends entre le Gouvernement dominicain et les Compagnies susdites. Une sentence arbitrale intervint, le 14 juillet 1904, conformément aux termes du Protocole du 31 janvier 1903, et fixa le délai de la remise des propriétés, le taux de l'intérêt, le montant des paiements mensuels. Les intérêts et les versements mensuels prévus pour cette

dette de 4.500.000 dollars étaient garantis par des revenus des douanes et par une première hypothèque sur le Central Dominicain Railway. Les Etats-Unis, pour la perception de ces revenus, nommaient un agent financier, qui devait recevoir les versements mensuels du gouvernement. Si, dans le cours d'un seul mois, les versements des sommes dues n'étaient pas effectués, l'agent financier avait pleins pouvoirs et autorité pour prendre immédiatement possession, par lui-même ou par ses représentants, en premier lieu, de la douane de Puerto Plata, et si les sommes encaissées là étaient insuffisantes, les mêmes droits devaient être exercés sur d'autres bureaux. Les paiements de droits de douane et de port devaient être payés alors directement entre les mains de l'agent ou de ses employés par les importateurs et les exportateurs. Ces paiements seuls devaient avoir force libératoire. Jusqu'à l'acquittement de ladite dette et des intérêts, le tarif des droits de douane et de port appliqué alors ne devait pas être réduit en aucun cas de plus de 20 % sans le consentement des Etats-Unis.

Mais le protocole signé le 7 *février* 1905 *entre les Etats-Unis d'Amérique et la République dominicaine transforma complètement la question de la dette dominicaine.* Les Etats-Unis, fidèles dépositaires de la doctrine de Monroe, opposés à toute intervention des Puissances européennes en Amérique, déclarèrent qu'ils considéreraient « toute tentative d'oppression ou de contrôle sur les destinées de la République Dominicaine, de la part des gouvernements de l'autre hémisphère, comme une manifestation d'inimitié envers les Etats-Unis. L'article premier du protocole proclama que « le Gouvernement des Etats-Unis convient d'entreprendre le règlement de toutes les obligations du Gouvernement Dominicain, tant extérieures qu'intérieures, le règlement des paiements et les conditions d'amortissement, l'examen des réclamations exagérées et litigieuses, et la détermination de la validité et du montant de toutes les réclamations pendantes. » Le Gouvernement des Etats-Unis est chargé de la surveillance des douanes, nomme les employés, perçoit tous les revenus, applique les revenus des douanes à la

destination prévue (45 % au gouvernement de la République dominicaine, 55 % aux employés des douanes, à la dette dominicaine, extérieure et intérieure).

Tels sont quelques exemples d'administration de garanties par les représentants des porteurs étrangers. Ces garanties-là sont réelles ; leur suppression paraît impossible et amènerait, sans doute, des complications internationales. Quant à nous, nous avons une certaine préférence pour le mode de recouvrement des fonds, affectés au service des emprunts, adopté par la Principauté de Bulgarie.

La République Dominicaine, qui n'a pas respecté ses affectations de garantie, est, comme on vient de le voir, sous la tutelle financière d'une Puissance étrangère.

CHAPITRE III

La Banqueroute d'Etat.

1. Généralités et définitions.

Par suite d'une mauvaise administration, d'exagération dans les dépenses ou pour toute autre cause, — une guerre malheureuse, un cataclysme, — un Etat peut se trouver dans l'obligation de faire appel au crédit pour se procurer des ressources financières nouvelles. Parfois même, il renoncera d'emblée à une tentative de ce genre si sa situation est par trop obérée et compromise. Mais si, pour des raisons diverses, l'emprunt qu'il aura émis ne peut être classé, l'Etat se trouvera acculé devant cette alternative : ou proposer à ses créanciers un concordat, ou faire banqueroute.

Une proposition de concordat pourra intervenir après la déclaration de la banqueroute ou antérieurement à cette déclaration, afin de la reculer, voire même de l'éviter tout à fait. L'Etat, après avoir suspendu ses paiements, pourra faire aux porteurs des propositions d'arrangement pour reprendre le service de la dette dans des conditions moins onéreuses, en obtenant une réduction d'intérêts ou du capital à amortir. Mais aussi, rien ne s'oppose à ce qu'un Etat, une fois qu'il se sera rendu compte de l'étendue de ses obligations et de l'impossibilité d'y satisfaire, avant de se déclarer en faillite, fasse certaines démarches auprès de ses créanciers pour obtenir le bénéfice d'un arrangement provisoire ou définitif ; ce serait là un acte de loyauté et de franchise qui ne préjudicierait pas dans une trop

grande mesure au crédit de l'Etat débiteur ; au contraire il donnera pour l'avenir confiance aux capitaux étrangers, malgré la baisse des titres à la Bourse, — conséquence de ce qu'il y a eu réduction d'intérêt ou d'amortissement, sans qu'il y ait eu des avantages spéciaux conférés en compensation.

Malheureusement le concordat préalable à la déclaration de l'Etat annonçant sa banqueroute est un événement plutôt rare. La plupart du temps, l'Etat déclare suspendre ses paiements avec un mépris plus ou moins grand pour les droits de ses créanciers. La banqueroute pourra avoir au premier abord des caractères de brutalité, d'excès, d'abus. Elle se présentera sous ce jour lorsqu'un Etat, plutôt que de faire des concessions à ses créanciers, préférera ne s'imposer aucun sacrifice afin de pouvoir se lancer plus librement dans de folles aventures. Mais la banqueroute ne revêtira pas ce caractère lorsque, jeune et sans beaucoup d'expérience, après avoir basé ses calculs sur une fausse estimation de son développement économique futur, l'Etat aura emprunté à des taux exorbitants, avec une prime de remboursement souvent considérable, et plus tard, dans l'impossibilité de faire face à toutes les exigences de ses obligations, suspendra ses paiements : des propositions concordataires, faites antérieurement à la loi promulguant la suspension des paiements, auront pu ne pas recevoir bon accueil auprès de créanciers trop exigeants ; la banqueroute sera apparue alors comme une nécessité inéluctable.

La banqueroute d'Etat se distingue de la banqueroute des particuliers :

a) *Par le nom.* Le particulier qui fait banqueroute commet un délit, peut être traduit devant la juridiction pénale. (Voir articles 584 et suivants du Code de commerce français ; art. 402 et suivants du Code pénal français); le mot banqueroute, lorsqu'on parle d'un Etat, signifie simplement faillite, n'a pas de caractère délictuel ; peu importe que les budgets n'aient pas été sincères, que de fausses déclarations aient été faites par les ministres responsables, que les livres de l'Etat n'aient pas été tenus en ordre, que l'Etat ait usé ou non de procédés malhonnêtes.

b) *Dans les causes.* Pour le particulier, la cause de sa faillite

est son insolvabilité — nous faisons abstraction des cas de fraude, de dissimulation, etc. Pour l'Etat, à l'insolvabilité il faut ajouter le défaut de volonté. L'Etat pourrait souvent payer ses créanciers, mais au lieu de cela, il préfère ou ne pas lever d'impôts ou employer ses revenus à un tout autre but.

c) *Dans la liquidation.* Le particulier est soumis à une juridiction qui, en le déclarant en faillite, affecte au paiement des créanciers tous ses biens saisissables au moment de l'ouverture de la faillite et les biens qui lui échoient jusqu'à la clôture de celle-ci [1]. La situation de l'Etat est complètement différente : il n'est pas soumis à une juridiction, il ne peut être l'objet que d'une pression, que de la contrainte que pourront exercer sur sa souveraineté les autres Etats. Ensuite, ses biens ne pourront constituer une masse affectée au paiement de ses créaciers, car les biens de l'Etat restent sa propriété, étant inaliénables en partie ; on ne pourra pas exproprier l'Etat. Mais *volontairement*, alors que le particulier y est contraint par une juridiction, ou cédant aux représentations des Etats étrangers, il pourra être amené à renoncer momentanément à la perception de certains revenus, ou vendre certains biens de son domaine particulier.

En résumé, tandis que le particulier n'est plus le maître de ses biens dès qu'il tombe en faillite, l'Etat, lui, continue à les gérer ; tandis que le particulier est soumis à une juridiction, l'Etat — sauf des circonstances très spéciales — échappe à toute sanction judiciaire, règle lui-même sa faillite, se trouve, par conséquent, le propre juge de sa solvabilité.

Définition de la Banqueroute d'Etat. Voici comment quelques auteurs ont défini la banqueroute d'Etat :

Von Heckel : Il y a banqueroute d'Etat lorsque, au mépris et en violation des droits de ses créanciers, l'Etat ne remplit pas ou remplit incomplètement ses obligations de débiteur, avec ou sans déclaration expresse [2].

[1] V. Art. 197. Loi suisse de poursuite pour dettes et la faillite.

[2] *Händwörterbuch der Staatswissenschaften.* Jena 1901. VI, p. 958. « Staatsbankerott nennen wir denjenigen Zustand in welchem der

Lehr : Il y a banqueroute d'Etat lorsque le gouvernement d'un Etat, avec ou sans déclaration expresse, ouvertement ou d'une façon déguisée, ne remplit pas, ou remplit d'une façon insuffisante, les obligations de sa dette, avec atteinte aux droits de ses créanciers [1].

Körner : Nous désignons sous le nom de banqueroute d'Etat le défaut d'exécution des obligations de l'Etat résultant de sa dette, avec atteinte aux droits des créanciers, que ce défaut d'exécution provienne d'un état d'insolvabilité ou de l'absence de volonté du débiteur [2].

La meilleure de ces définitions est la dernière ; pourtant nous ne l'admettons pas entièrement, car, à notre avis, elle présente une lacune. Les deux premières, très bonnes peut-être au point de vue économique, présentent l'inconvénient de confondre la cessation de paiements avec la banqueroute. Tout en nous réservant de la développer dans le paragraphe suivant, nous donnerons cette définition de la banqueroute d'Etat :

« La banqueroute d'Etat, au point de vue juridique, consiste dans la déclaration officielle, par une loi ou un décret, de la non-observation par l'Etat de ses obligations concernant sa dette, que l'atteinte portée de ce fait aux droits des créanciers provienne de l'insolvabilité de l'Etat ou de son défaut de volonté. »

Staat unter Missachtung und mit Verletzung der Rechte seiner Gläubiger mit oder ohne ausdrückliche Erklärung seinen Verbindlichkeiten als Schuldner gar nicht oder unvollständig nachkommt».

[1] Do. Jena 1893. V. p. 832. «Kommt eine Staatsregierung mit oder ohne ausdrückliche Erklärung offen oder verhüllt unter Verletzung der Rechte ihrer Gläubiger ihren Schuldverbindlichkeiten nicht oder nicht genügend nach, so spricht man von einem Staatsbankorott. »

[2] *Staatschuldentilgung und Staatsbankerott.* (Wien 1893, p. 76) «Wir bezeichnen daher als Staatsbankerott die mit einer Verletzung der Gläubigerrechte verbundene Nichterfüllung der aus dem Staatsschuldenverhältnisse hervorgehenden Schuldverbindlichkeiten des Staates, möge diese Nichterfüllung nun in dem Zahlungsunvermögen oder in dem Mangel des Zahlungswillens ihren Grund haben».

2. Déclaration de la banqueroute d'Etat.

A partir de quel moment dirons-nous qu'il y a banqueroute ? Le seul défaut de paiement de l'Etat suffit-il ? Aurons-nous une banqueroute d'Etat lorsque les porteurs, en se présentant aux guichets de l'Etat, les trouveront fermés ou, sur la présentation de leurs coupons, s'entendront dire comme réponse par les préposés : « Nous n'avons pas d'argent pour vous payer ? » Les créanciers auront recours alors aux voies ordinaires de droit : ils assigneront le fisc. Les tribunaux, après avoir constaté l'authenticité des titres des créanciers, devront, en vertu de la loi de l'emprunt, condamner le fisc, à payer les intérêts échus, le remboursement des titres tirés au sort pour l'amortissement, etc. Mais, nous nous rendons bien compte que cette instance sera une démarche qui ne laissera pas grand espoir aux créanciers, une démarche de principe. Car, avant que les tribunaux aient pu rendre leur jugement, si l'Etat se trouve sans ressources, il interviendra dans la cause un nouvel élément : l'Etat, dont le ministre des finances se trouvera dans le plus grand embarras, régularisera sa situation financière compromise en faisant intervenir un nouveau fait juridique.

Ce fait juridique sera le vote et la promulgation d'une lo décrétant officiellement la suspension des paiements, et légalisant, en quelque sorte, la situation de fait créée par le manque de ressources. Une loi avait créé le titre des créanciers, titre en vertu duquel ceux-ci pouvaient exiger certaines prestations de la part de l'Etat; ce sera de même par une loi que leur titre sera modifié : cette loi rétroagira en abrogeant toute clause contraire contenue dans une loi antérieure. Si contracter des dettes est pour l'Etat un acte de souveraineté, payer ses dettes est pour lui un autre acte de souveraineté [1]. C'est au nom de la toute puissance que lui confère sa souveraineté que l'Etat peut modifier ou répudier ses engagements [2].

[1] Rolin-Jaquemyns R D I. 1869, p. 146.

[2] Voir dans ce sens : v. Bar *Internationales Privatrecht* II p. 663.

Mais une distinction s'impose ici : un Etat peut être dans l'incapacité absolue de pourvoir à ses paiements ; supposons, par exemple, des contrées ravagées par des tremblements de terre ou des inondations ; les habitants devront songer avant tout à réparer les désastres, à reconstituer ce qui a été endommagé ; l'Etat, vu la misère qu'engendrera semblable catastrophe, pourra être amené à renoncer à une portion de la perception des impôts et, sans ressources, s'il n'a pas de réserve de numéraire, sans qu'il y ait eu malhonnêteté de sa part, l'Etat se trouvera dans la triste situation de se déclarer incapable de satisfaire à ses obligations.

On peut opposer à cette situation celle d'un autre Etat qui, comme nous l'avons fait remarquer précédemment, ne payera pas ses créanciers parce qu'il ne veut pas s'imposer des sacrifices, ni mettre fin aux désordres de son administration. Ici, ce ne seront pas les capitaux qui feront défaut, mais bien la volonté de l'Etat d'effectuer les paiements auxquels il s'était obligé. Ce sera, pour l'Etat, un moyen très facile d'augmenter sa fortune, en dépouillant les étrangers de leurs capitaux, étant donné que les emprunts seraient extérieurs [1].

Si la faillite de ces deux Etats donne lieu à un règlement international, il sera naturel de donner au premier toutes les facilités pour l'aider à sortir d'embarras, alors que les créanciers, appuyés par leurs gouvernements, pourront se montrer plus exigeants pour le second, et imposer même à l'Etat débiteur une tutelle financière.

Mais, entre ces deux exemples extrêmes, il y a place pour de nombreux cas où le doute pourra naître, où des complications survenues à la suite d'une crise économique, provoquée par des séries de mauvaises récoltes, par le change très défavorable, ou par une guerre, s'allieront à des procédés abusifs ou dolosifs des autorités ; on se trouvera alors en face d'une situation obscure, et il pourra être difficile de déterminer jusqu'à quel point

[1] Comparez Roscher : *System der Finanzenwissenschaft* 1886, I, p. 524.—Zachariae (citation de Körner: *Staatschuldentilgung und Staatsbankerott*, p. 99).

il y aura eu mauvaise volonté de la part de l'Etat : la liquidiation de la situation financière en sera rendue plus ardue.

3. Modalités de la Banqueroute d'Etat.

L'Etat pourra procéder de différentes manières dans la réduction de ses obligations. Sa banqueroute pourra être :

I. — *Totale.* C'est lorsque l'Etat, répudiant tous ses engagements, se déclare libéré de tous les intérêts arriérés et futurs, du remboursement des titres de tous ses emprunts. Cette répudiation pourra apparaître comme une mesure provisoire, mais qui, en fait, sera définitive [1]. On a appelé la répudiation la plus mauvaise des banqueroutes, car elle enlève au créancier toute espérance d'arrangement futur.

Il arrivait parfois, au moyen âge et au commencement de l'ère moderne, qu'à l'avènement d'un souverain ce dernier répudiait les dettes de son prédécesseur. Aussi les prêteurs demandaient-ils souvent à l'héritier présomptif du trône de contracter l'engagement en même temps que le souverain, ceci afin d'éviter toute contestation lors de l'ouverture de la succession et d'assurer la continuation de l'obligation [2]. On dit qu'Edouard Ier et Edouard II reconnurent les dettes de leur père par sentiment de piété, afin d'apporter du soulagement à l'âme de leur prédécesseur dans le purgatoire [3].

A trois reprises, le gouvernement de Philippe II répudia ses engagements (1556, 1576, 1595) [4].

[1] Ainsi, Tricoupis, dans l'*Asty*, avait conseillé, ni plus, ni moins, de cesser purement et simplement le service de la Dette hellénique pendant dix ans. « Après, on verrait », Georgiades : *La Grèce économique et financière*. Paris 1893. p. 85.

[2] Nys. R D I . 1897, p. 444. Cet auteur ajoute : « Il ne faut pas oublier que, même au 18e siècle, les juristes n'étaient nullement d'accord sur la question de savoir si un prince était tenu des dettes de son prédécesseur ». Ainsi, St-Simon (*Mémoires*, Ch. XI) affirme que chaque Roi a le droit d'annuler les dettes de son prédécesseur. (Roscher : *System der Finanzwissenschaft*. I. p. 530.)

[3] Roscher : *System der Finanzwissenschaften*. I, p. 546.

[4] Nys. Do p. 447-448.

Dans les temps modernes, notons les répudiations de leurs dettes par les Etats du Mississipi, de Floride, d'Arkansas, sous le prétexte que la forme législative n'avait pas été observée, lors de la conclusion des emprunts, et que les sommes empruntées avaient été gaspillées en partie malhonnêtement [1]. Ces procédés firent naître dans la suite de grandes difficultés pour les Etats de l'Union américaine dans le placement de leurs emprunts.

Mais il est une répudiation un peu spéciale, impliquant une question de succession, et qui n'est pas une banqueroute. De nombreux Etats se sont refusés à reconnaître les dettes de gouvernements provisoires dont les emprunts avaient été contractés dans le seul but de tenir tête au gouvernement régulier : c'est ainsi que les Etats-Unis répudièrent, après la guerre de Sécession, les dettes contractées au cours de la lutte par les Etats du Sud [2] ; le Portugal fit subir le même sort à l'emprunt Don Miguel.

Citons, d'après Lehr [3], la non-reconnaissance des obligations de Westphalie (1812), Kurhessen (1814), Schleswig-Holstein (1850), et des dettes du Mexique après la mort de l'empereur Maximilien.

Les gouvernements peuvent, par précaution, mettre le public en garde contre les conséquences qu'entraînerait pour lui une participation à la souscription d'emprunts émis par des personnes n'ayant pas de pouvoirs *ad hoc*. C'est ainsi que, en 1891, par décret du 21 avril, le gouvernement provisoire du Chili déclara qu'il ne reconnaîtrait pas les dettes contractées par les agents de l'ex-président Balmaceda. « Si, disait le Décret, des emprunts, obligations, reconnaissances, ou tous autres documents ont été créés directement pour obtenir de l'argent ou payer des marchandises ou du matériel de guerre, ces documents sont absolument sans valeur et frauduleux, et seront répudiés par le gouvernement légal du Chili nommé par le Congrès [4] ».

[1] Körner : *Staatschuldentilgung und Staatsbankerott*, p. 82.

[2] R D I. 1875, p. 714.

[3] *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*. V. 1893, p. 832.

[4] *Clunet* 1891, p. 896.

On serait mal venu de faire un grief à un gouvernement de ce qu'il refuse de reconnaître les dettes contractées dans le seul but de le renverser. Mais une répudiation de ce genre, ne peut pas être qualifiée de banqueroute, car ce ne sont pas ses engagements à lui que l'Etat répudie, mais ceux qu'ont pris en son nom des personnes qui n'avaient pas qualité pour le faire. Le refus de l'Etat est bien plutôt alors la constatation de la banqueroute du parti vaincu.

II. — *Partielle* : Consistant :

1° — Dans la répudiation d'un emprunt, ou des intérêts arriérés, ou de l'amortissement non remboursé de un, de plusieurs, ou de tous les emprunts.

2° — Dans une *modification* aux obligations originaires concernant, soit le capital, soit les intérêts, soit l'amortissement, soit les garanties.

On peut distinguer :

a) *Mesures atteignant le capital :*

α) Par une réduction

1° — Du montant nominal de la dette ;

2° — Du nombre des titres remboursés annuellement par le tirage au sort,

3° — de la somme à verser lorsque le titre est désigné pour le remboursement ;

β) Par la suppression de l'amortissement. Les porteurs perdent le bénéfice de la prime de remboursement, et voient leurs titres fatalement dépréciés par suite d'une décision aussi arbitraire.

b) *Mesures atteignant les intérêts :* Lorsque ceux-ci sont diminués, que les intérêts arriérés, au lieu d'être remboursés, sont consolidés ; enfin quand il y a suspension provisoire ou définitive du service des intérêts.

c) *Mesures atteignant à la fois le capital et les intérêts :* Lorsque il y a combinaison des différents moyens énumérés sous a) et b).

d) *Mesures spéciales atteignant à la fois le capital et les intérêts :* Ainsi, dans le cas de suppression des garanties affectées au paiement des intérêts et au remboursement du capital de la dette.

Nous distinguerons encore, au point de vue économique, au sens large :

e) *La banqueroute franche.* Lorsque les dispositions concernant une modification des droits originaires des créanciers sont promulguées par un décret ou par une loi.

f) *La banqueroute dissimulée.* Lorsque l'Etat paie avec la monnaie prévue par les contrats, mais que, par des émissions de cette monnaie trop souvent répétées, le numéraire aura perdu de sa valeur, ceci dans le cas où un Etat n'aura pas stipulé le paiement en or des intérêts ou de l'amortissement. Ajoutons encore le cours forcé.

4. La conversion et l'impôt sur les coupons.

Il nous reste à étudier deux actes que nous n'avons pas indiqués dans notre énumération sommaire, afin de les examiner avec plus de soin, d'en pénétrer la signification et l'importance, et de nous demander quel est leur rapport avec la banqueroute d'Etat : nous voulons parler de la conversion et de l'impôt sur les coupons.

I. La Conversion.

La conversion, dit Neymarck[1], est une opération qui consiste à substituer à un emprunt existant un autre emprunt du même débiteur portant un intérêt moins élevé.

Au point de vue juridique, il faut ajouter qu'il y a substitution d'une loi nouvelle modifiant le texte du contrat originaire à la loi qui autorisait le gouvernement à traiter l'emprunt et fixait les conditions du contrat. Nous avons à répondre aux deux questions suivantes :

1° — Jusqu'à quel point les porteurs seront-ils obligés d'accepter les conditions spécifiées par la loi de conversion ?

2° — La conversion peut-elle être considérée comme une banqueroute partielle de l'Etat ?

[1] *Vocabulaire manuel d'Economie politique*, p. 102.

Certains ont voulu voir dans la conversion une banqueroute partielle de l'Etat [1]; d'autres un droit absolu. L'Etat peut-il se mettre au bénéfice du principe consacré par l'article 1187 du code civil français, disant que « le terme est toujours présumé stipulé en faveur du débiteur », et jusqu'à quel point pourra-t-on lui opposer l'exception prévue par la fin de ce même article « à moins qu'il ne résulte de la stipulation ou des circonstances, qu'il a été aussi convenu en faveur du créancier ? »

Il convient de distinguer :

a) *Les emprunts perpétuels*, soit les emprunts que l'Etat a contractés moyennant le paiement d'une rente, sans que le créancier puisse jamais exiger le remboursement du capital. Ici il n'y a pas de terme fixé pour le remboursement. L'Etat ne saurait être considéré comme s'étant engagé à servir *ad aeternum* les intérêts stipulés ; s'il n'y a pas de convention contraire, d'articles limitant le droit de rembourser le capital avant un certain nombre d'années, l'Etat pourra se libérer et convertir à l'époque qui lui conviendra [2].

b) *Les emprunts amortissables :*

1° — *L'Etat a pu s'engager expressément à ne pas convertir avant une certaine date* [3]. Cette clause, que l'on trouve de nos

[1] Ainsi (*Val.mob.* I, p.184) M. Limousin, au cours d'une discussion: « Je suis pour ma part un adversaire des conversions... je crois que ce sont des faillites partielles de l'Etat..... » A quoi M. Alfred Neymarck d'opposer : « C'est un droit absolu de l'Etat. »

[2] Art. 1911, code civil français : « La rente constituée en perpétuel est essentiellement rachetable. Les parties peuvent seulement convenir que le rachat ne sera pas fait avant un délai qui ne pourra excéder dix ans, ou sans avoir averti le créancier au terme d'avance qu'elles auront déterminé. » Pourtant, ce droit de convertir ses rentes perpétuelles n'a pas toujours été reconnu à l'Etat : sous le règne de Louis Philippe, il y eut quatre tentatives de conversion de la rente 5%, et elles échouèrent successivement toutes les quatre, parce que les chambres ne reconnaissaient pas au gouvernement le droit de rembourser à 100 fr. un titre qui se vendait couramment 120 fr, en bourse. La présidence de Louis-Napoléon fit un véritable coup d'Etat financier en autorisant la conversion du 5 % en 4 ½ % (Badon-Pascal, *Val. Mob.* IV n° 158, p. 1 et 2.)

[3] L'emprunt 1903 de la Confédération suisse permet à la Confédération de renforcer les tirages à partir de 1913, ou de dénoncer

jours fréquemment insérée dans les contrats d'emprunts, est obligatoire pour l'Etat. S'il venait, contrairement à l'engagement qu'il a pris et sans l'assentiment de ses créanciers, à dénoncer l'emprunt avant le terme stipulé par la convention, il en souffrirait certainement dans son crédit, puisque la conversion causerait à ses créanciers un préjudice que lui, Etat, s'était par avance expressément interdit de leur causer.

2° — *L'Etat a pu prendre l'engagement de rembourser annuellement par le tirage au sort un nombre déterminé d'obligations, cela pendant un nombre déterminé d'années établi d'avance.* Ce mode de remboursement est indiqué sur le titre par un tableau d'amortissement. L'Etat aura-t-il alors le droit de convertir — étant donné qu'il ne s'en soit pas réservé expressément la faculté comme dans le cas précédent — avant le terme fixé pour le remboursement, ou bien se verra-t-il dénier ce droit par ses créanciers ? Ce terme est-il stipulé ici en faveur soit du débiteur, soit des créanciers ? S'il l'est en faveur du premier, l'Etat pourra convertir à son gré à la date de son choix, mais s'il l'est en faveur des seconds, les créanciers pourront-ils s'en prévaloir pour exiger la continuation des remboursements jusqu'au terme stipulé ? Le tableau d'amortissement peut-il être tenu pour une de ces stipulations que le code considère comme indiquant que le terme a été aussi convenu en faveur du créancier ?

La Cour de Cassation de France, dans son audience du 21

l'emprunt à cette date. Le contrat de l'emprunt russe 4 ½ % 1905 ne permet pas au gouvernement de convertir cette dette avant le 1er janvier 1917.

Dans l'emprunt Morgan, du 25 octobre 1870, le gouvernement français se réservait le droit de se libérer à toute époque, par le remboursement, au pair, des obligations, en prévenant six mois à l'avance par un avis inséré au Journal Officiel.

Le gouvernement impérial japonais émet, au jour où nous écrivons ces lignes (mars 1907), un emprunt de 23 millions de Liv. sterling, remboursable au pair le 12 mars 1947, mais se réserve le droit d'effectuer le remboursement de cet emprunt, au pair, en totalité ou en partie, à n'importe quelle époque à dater du 12 mars 1922, moyennant dénonciation préalable de six mois, par voie d'annonce.

avril 1896 [1], a adopté cette manière de voir, à l'occasion d'un procès intenté à la compagnie des chemins de fer de l'Est, en confirmant un arrêt disant « que les termes successifs de l'amortissement des titres, tels qu'ils avaient été déterminés dans lesdits contrats, excluaient le droit de remboursement anticipé facultatif revendiqué par la Compagnie, et qu'ils avaient été fixés aussi bien dans l'intérêt des obligataires que dans celui de la compagnie débitrice ... Qu'il en résulte que la compagnie des Chemins de fer de l'Est ne peut, ni rembourser la dette par anticipation, ni réduire le taux de l'intérêt de ses obligations au regard des défendeurs éventuels. »

Le Tribunal fédéral suisse [2] a eu à se prononcer sur la question lors de conversions effectuées par des cantons et des compagnies de chemins de fer. Dans la cause de Riedmatten et Cie contre l'Etat du Valais [3], le Tribunal fédéral a arrêté que l'art. 1187 du code civil français est une disposition de nature subsidiaire, « c'est-à-dire applicable seulement comme règle d'interprétation, lorsque la volonté des parties n'a pas été clairement exprimée » ; que « en matière de prêt à intérêt, il résulte de la nature du contrat que le terme est stipulé non point seulement dans l'intérêt du débiteur, mais aussi dans celui du créancier, attendu que tout comme il importe au débiteur de ne pas être contraint au paiement avant l'échéance, le créancier a, d'autre part aussi, dans la règle, un avantage de ne pas être troublé avant l'échéance dans la jouissance des intérêts de son capital et à ne pas se voir forcé à chercher ailleurs un autre placement souvent moins rémunérateur..., que la présomption qu'en matière de prêt à intérêt, le terme est stipulé en faveur des deux parties, se trouve encore renforcée lorsqu'il s'agit d'un emprunt d'Etat,

[1] *Semaine judiciaire*, 1896, p. 513.

[2] Voir le *Recueil officiel* VI, p. 290 ; XIV p. 357. La *Semaine judiciaire* 1896, p. 70.

[3] *Semaine judiciaire* 1890, p. 193 et suiv. : En 1888 l'Etat du Valais avait décidé la conversion de deux emprunts émis en 1865 et 1876, au 5 %. De Riedmatten et Cie, porteurs de titres de ces deux emprunts, assignèrent l'Etat du Valais devant le Tribunal fédéral.

se prêtant essentiellement à un placement durable, surtout lorsque les titres de cet emprunt sont au porteur et cotés à la Bourse après avoir été émis par souscription publique ; que le terme, tel qu'il ressort du tableau d'amortissement, faisant partie intégrante du titre, est un motif déterminant pour le souscripteur, de telle manière qu'à moins de réserve contraire expresse de la part du débiteur, ou de circonstances particulières, il y a lieu d'admettre que le terme stipulé dans les titres constitue un élément important du contrat dans l'intérêt des deux parties, et que ni l'une ni l'autre ne peuvent s'en départir unilatéralement, alors que la faculté du remboursement avant terme n'a pas été prévue dans les conditions de l'emprunt et ne figure, par conséquent, pas au nombre des clauses reproduites sur les titres ».

Dans un arrêt du 5 mai 1890, la Cour de Justice de Genève [1] a jugé de la même manière et a admis que la « circonstance que l'emprunt a eu lieu à intérêts, qu'il a été fait par la municipalité d'une ville importante pour une somme considérable, par conséquent en vue d'un placement durable de la part des prêteurs, qu'il s'est contracté à un moment où l'attention du public avait déjà été attirée, par suite de la conversion de nombreux emprunts, sur la baisse progressive du taux de l'intérêt, ainsi que la stipulation d'un amortissement en 40 années, démontrent que les prêteurs ont considéré le terme stipulé comme un avantage qui a pu influer sur leur décision de souscrire à l'emprunt, ou d'acheter des titres souscrits par d'autres. » La cour condamna la ville de Genève à rembourser les obligations, dont étaient porteurs les appelants, à l'époque déterminée par un tirage au sort conforme au tableau d'amortissement annexé à ces titres, et dit que ces titres jouiraient jusqu'à leur remboursement de l'intérêt de 4 % l'an (soit l'intérêt originaire).

Un jugement du Tribunal cantonal du Canton de Vaud du 16 mai 1894 [2] a admis, par contre, que le terme stipulé dans le

[1] Passavant et Cie c/ Ville de Genève, *Semaine judiciaire* 1890, p. 311.

[2] *Semaine judiciaire* 1894, p. 374. Piguet et Cie et von Ernst et Cie c/ Jura-Simplon.

contrat avait été convenu exclusivement en faveur du débiteur, que la prime de remboursement (de 100 francs, les actions ayant été émises à 400 francs et étant remboursées à 500) démontrait que les parties avaient entendu donner à la compagnie débitrice le droit de rembourser, à toute époque, mais moyennant le paiement d'une prime de 100 francs au créancier ; que le mode de remboursement (suivant un tableau d'amortissement) apparaît comme le type d'une stipulation démontrant que le terme n'a pas été convenu en faveur du créancier, puisqu'il indique clairement que le débiteur a voulu organiser ses paiements suivant ses convenances personnelles et sans se préoccuper de celles du prêteur ; que l'amortissement était dans l'intérêt exclusif du débiteur, et non dans celui du créancier qui, ignorant complètement le moment de son remboursement, pouvait être appelé à le recevoir peut-être déjà l'année de la création du titre, ou bien seulement 50 ans plus tard [1].

La cour de Bruxelles, le 26 avril 1893, a jugé que « lorsque le contrat de prêt se forme par l'émission d'obligations, on ne saurait méconnaître que le capitaliste, en souscrivant ou en acquérant ces obligations, ait voulu faire un placement de la valeur duquel il est souverain appréciateur et s'assurer, pendant le temps déterminé, le revenu stipulé ; qu'il a dès lors, intérêt et droit à ne pas voir ce revenu s'interrompre inopinément par un remboursement anticipé qui mettrait dans ses mains un capital dont il ne pourrait plus trouver, peut-être, un emploi aussi rémunérateur ; ....que ces titres qui forment convention entre la société appelante et les souscripteurs ou porteurs d'obligations, tiennent lieu de loi entre les parties et que les conditions qui y sont stipulées ne peuvent être révoquées que de leur consentement mutuel [2] ».

1 La Cour de cassation française a décidé « que l'émission des obligations (avec prime de remboursement) constitue un contrat spécial, participant, tout à la fois, de la nature du contrat de prêt à intérêt et du contrat aléatoire ». Chambre civile, audience du 10 août 1883. Sirey 1863, I. 428 (Citation Badon-Pascal. *Val. mob.* IV, p. 7). Voir aussi Sirey 1883. I. p. 441 ; Sirey 1888. I p. 55.

2 Badon-Pascal, *Val. mob.* IV n° 158, p. 17.

Il nous semble avoir assez insisté, par ces citations, sur l'obligation faite à l'Etat de ne pas convertir lorsqu'il se l'est interdit ou expressément ou tacitement par la création d'un tableau d'amortissement. Mais combien d'Etats n'ont-ils pas imposé de conversions à leurs créanciers, sans que ceux-ci aient eu la possibilité de les refuser ou les moyens d'obtenir de l'Etat qu'il respectât ses engagements ? M. Limousin [1], dans une des séances du Congrès des Valeurs mobilières de Paris, en 1900, affirmait que « il y a, dans le fait de la conversion que les porteurs de rentes sont obligés d'accepter, quelque chose qui ressemble à une faillite ». Il existe, en effet, quelque similitude. L'Etat, unilatéralement, résilie la convention passée, pour la remplacer par une autre. A première vue, il semblerait bien que nous nous trouvions en face d'une banqueroute : l'Etat ne remplit pas ses engagements, il ne respecte pas la convention qui le lie à ses créanciers, il remplit incomplètement ses obligations de débiteur. Cela est incontestable.

Mais, d'autre part, les créanciers, s'ils se voient imposer une réduction d'intérêt, ne sont pas atteints dans leur capital. Bien au contraire, car, à supposer que l'emprunt ait été émis au-dessous du pair, la prime de remboursement qu'ils n'auraient réalisée que vingt ou trente ans plus tard, ils la toucheront de suite s'ils ne consentent pas à la réduction de l'intérêt. Et tandis que dans la banqueroute, le capital est directement ou indirectement atteint, dans la conversion, il n'est touché qu'aux intérêts et le capital reste intact. Si le créancier subit en quelque sorte une contrainte dans la réduction d'intérêts qui lui est imposée, d'autre part il a toute latitude pour y échapper, en récupérant son capital, et en réalisant même parfois un bénéfice. Si, après avoir proposé une conversion, l'Etat se trouvait dans l'impossibilité de rembourser ses créanciers et, au lieu de maintenir l'ancien intérêt, déclarait ne vouloir servir à l'avenir que l'intérêt réduit proposé dans cette conversion, il ferait alors une banqueroute partielle. La convertibilité dépend de la remboursa-

[1] *Val. mob.* I, p. 187.

bilité : si les porteurs se voient privés, par le fait de la conversion, d'un *lucrum cessans* provenant du bon intérêt que l'Etat leur servait, d'autre part ils entrent immédiatement en possession de leur capital souvent augmenté d'une prime, plus ou moins fortement anticipée.

En résumé, si, en convertissant sa dette, alors que les termes du contrat d'emprunt l'en empêchent ou qu'un tableau d'amortissement établit une présomption de non-remboursabilité avant les termes fixés, l'Etat viole ses engagements, on ne peut pas prétendre cependant qu'il y ait de sa part une banqueroute partielle, malgré certaines apparences qui pourraient faire conclure dans ce sens. Il y a, à notre avis, une rupture du contrat d'emprunt *sui generis*, se rapprochant de la banqueroute, telle que nous l'avons définie, par son caractère unilatéral, mais s'en différenciant par ses conséquences [1].

II. L'IMPOT SUR LES COUPONS DE LA DETTE EXTÉRIEURE.

La loi de liquidation égyptienne du 17 juillet 1880 contenait un article 21 ainsi conçu : « Les obligations de la Dette Privilégiée et de la Dette Unifiée ne pourront être frappées d'aucun impôt au profit de notre gouvernement ».

Il semblait donc que ces titres dussent échapper à tout impôt, grâce à la participation des Puissances dans l'élaboration de la loi. Pourtant ces mêmes Puissances, en 1885, relativement à l'émission d'un emprunt de neuf millions de livres sterling, autorisèrent qu'il fût établi « un impôt de 5 % sur le montant des coupons des Dettes Privilégiée et Unifiée ». (Art. 12 du décret du 27 juillet 1885). Ce même article ajoutait ceci : « des certificats constatant le droit éventuel des porteurs de titres à obtenir le remboursement de cet impôt leur seront délivrés lors du paiement des coupons. »

[1] Nous avons évité à dessein de compliquer la question en y introduisant d'autres éléments, tels que celui de l'emprunt à lots, par exemple.

Sous quel jour doit-on envisager une semblable mesure ? En Egypte, elle était prise avec l'assentiment des Puissances, représentants légaux des créanciers. Mais la question s'est posée à plusieurs reprises lorsque, unilatéralement, l'Etat soumettait à un impôt les intérêts des capitaux qu'il avait empruntés à l'étranger. Doit-on considérer cet impôt comme une retenue déguisée d'intérêts, ou bien l'impôt sur les coupons de la dette extérieure est-il un acte tout à fait légitime de l'Etat ? Une distinction nous semble s'imposer, selon que le contrat d'emprunt ne contient aucune mention d'une mesure de ce genre ou qu'un article du contrat la prohibe expressément.

Première hypothèse : *Le contrat d'emprunt n'autorise, ni ne prohibe l'impôt sur les coupons.* L'Etat débiteur se trouvant momentanément gêné — tel le cas de l'Egypte que nous citions plus haut — pourra-t-il alléger ses charges en réduisant son intérêt ? Sans aucun doute, une réduction pure et simple d'intérêt serait dangereuse pour son crédit ; l'Etat qui ne respectera pas l'obligation qu'il a assumée de servir à ses créanciers un intérêt déterminé et qui, au lieu de leur payer du 5 %, réduira cet intérêt au 4 %, par exemple, se rendra coupable d'une banqueroute partielle. Mais il est un moyen plus aisé et qui présente de sérieux avantages, c'est l'impôt sur le coupon. L'impôt est tout d'abord une façon de déguiser une réduction d'intérêt, car l'Etat se donnera l'air de servir du 5 % alors qu'il opérera une retenue de 20 % par exemple sur le montant du coupon. Mais l'impôt présente un autre avantage sur la réduction de l'intérêt : c'est que, tandis que l'impôt est une mesure provisoire, la réduction d'intérêt a un caractère plus définitif. Vu cette caractéristique, l'Etat qui frappe le coupon d'un impôt paraît traiter d'une façon moins défavorable les intérêts de ses créanciers que s'il réduisait l'intérêt ou suspendait l'amortissement.

Il est toutefois un cas où l'impôt sur les coupons des emprunts dits extérieurs ne saurait être combattu comme une mesure arbitraire de la part de l'Etat ; c'est lorsque cet impôt sera compris dans une mesure générale englobant tous les revenus

imposables. Si, à la suite d'une guerre ou dans le cas d'embarras momentanés, l'Etat décide que tous les revenus, foncier, agricole, professionnel, industriel, commercial, seront soumis à un impôt, aucune considération ne pourrait venir, à notre avis, empêcher que les fonds publics ne fussent compris dans une semblable disposition. L'Etat frappera non seulement tous les revenus des habitants de son territoire, mais encore tous les revenus et rentes qu'il sert lui-même. Les porteurs étrangers ont tout intérêt à améliorer la situation de leur débiteur. Peu importe que les intérêts de la dette aillent à l'étranger ou restent sur le territoire de l'Etat ; les étrangers doivent bien se soumettre à tous les impôts immobiliers de l'Etat sur le territoire duquel ils possèdent des immeubles. « L'impôt qui frappe les richesses mobilières et qui est un produit de l'Etat ne frappe pas, en réalité, la personne qui possède les titres, mais le revenu lui-même ; il ne peut dont y avoir de distinction entre leurs porteurs, qu'ils soient nationaux ou étrangers [1]. »

Mais, si nous admettons d'une part l'impôt atteignant les porteurs de rentes étrangères, lorsque tous les revenus d'un Etat sont frappés par une loi, nous qualifierons d'inique un impôt sur la rente extérieure alors que les revenus sur le territoire de l'Etat débiteur n'auraient pas à supporter une charge égale ; ce serait-là un moyen pour un Etat de faire payer aux autres ses déficits budgétaires ; disons le mot, ce serait un enrichissement illégitime.

Il est des pays qui ont prévu l'exonération de tout impôt pour les dettes d'Etat : c'est ainsi que le Mexique a édicté une loi pour ses emprunts contractés dans le pays ou à l'étranger, loi en vertu de laquelle le gouvernement n'aura jamais le droit de les frapper d'un impôt [2].

Seconde hypothèse. — *Le gouvernement a pu s'interdire, lors de l'émission de l'emprunt ou postérieurement à cette émission,*

[1] *Val. Mob.* I, p. 179. Discours de M. Piasco.
[2] *Val mob.* I, p. 186.

de frapper les titres d'aucun impôt « général » ou « spécial », ou *simplement « d'aucun impôt »*. — Si la clause prohibe tout impôt *général*, les coupons seront affranchis de toute retenue, même si une loi venait à grever d'un impôt tous les revenus de l'Etat ; s'il n'a été question, lors de l'émission, que de l'exonération d'un impôt *spécial*, nous admettons qu'il faut entendre par là qu'aucune mesure exceptionnelle ne pourra être prise à l'effet de frapper exclusivement les rentes d'un impôt, mais que si le gouvernement se voyait obligé de recourir à un impôt général sur les revenus, les rentes intérieure et extérieure seraient soumises à cette charge pour autant qu'aucune exception ne serait contenue dans la loi en faveur de ces dernières. Enfin, s'il a été prévu *qu'aucun impôt* ne pourrait frapper les titres de rentes, il faudra entendre par là que l'Etat, sous aucun prétexte, ne pourra grever les emprunts d'un impôt quelconque, qu'il soit général ou spécial. Cette dernière formule est, du reste, la plus habituellement employée. Seul le contrat d'emprunt indiquera quelles charges l'Etat est en droit d'imposer à ses prêteurs et si un impôt est conforme aux droits que les parties se sont réservées. L'assurance qu'un emprunt restera franc de tous droits quelconques, influencera favorablement l'émission ; c'est ce que Raffalovich a appelé « la sanction économique » de cette immunité [1].

En résumé, nous considérerons l'impôt sur les coupons comme une banqueroute partielle atteignant l'emprunt, lorsqu'il apparaîtra comme une mesure d'exception, comme étant établi à la charge exclusive des emprunts extérieurs ou comme violant une clause du contrat d'emprunt qui l'interdisait expressément, tant pour les emprunts extérieurs que pour les emprunts intérieurs. Mais nous n'admettrons pas ce caractère lorsque l'impôt sur les coupons ne sera pas une mesure isolée, mais sera compris dans une loi grevant d'un impôt tous les revenus, étant donné que les rentes sur l'Etat n'avaient pas été préalablement exceptées d'une mesure de ce genre. Souvent, de préférence à

[1] *Val. mob.* I p. 182.

une réduction d'intérêt, les créanciers pourront consentir à un impôt sur les coupons et renoncer, à titre provisoire, à se prévaloir d'une clause prohibitive. Ils se prêteront à cette mesure si, sans qu'il y ait de sa faute, l'Etat se trouve dans une impasse économique; les porteurs eux-mêmes, pour améliorer leur situation future, pourront se résigner à faire un sacrifice actuel.

L'Etat devra consulter ses créanciers avant de prendre n'importe quelle décision pouvant porter atteinte à leurs droits ; les créanciers ont tout intérêt à aider un débiteur qui se trouve dans une gêne momentanée, surtout lorsque ce débiteur est un Etat qui a assumé des engagements à longue échéance, et qui pourra, dans la suite, rembourser le montant des retenues [1].

En 1900, l'Espagne désirait frapper d'un impôt la rente extérieure. Mais le gouvernement espagnol s'était engagé antérieurement vis-à-vis des porteurs étrangers à ne plus réduire la rente et à ne pas la frapper d'impôts ; aussi les hommes d'Etat espagnols ont-ils été les premiers à déclarer que l'Espagne n'avait pas le droit de revenir sur cet arrangement sans le consentement des porteurs et ils ont fait voter par les Cortès l'envoi d'une mission à Paris et à Londres pour traiter avec les créanciers et si possible s'entendre avec eux [2].

[1] Voir l'art. 12 du décret égyptien du 27 juillet 1885, cité par nous plus haut.

On a discuté l'opportunité d'un remboursement *volontaire*, (abstraction faite des avantages qui ont pu être réservés aux créanciers par convention lors du règlement) pour la réparation du dommage causé, si l'Etat débiteur revient à meilleure fortune. On a fait remarquer que les titres ont changé presque toujours de propriétaires, ce qui semble devoir exclure cette mesure. Adolf Wagner a dit qu'une restitution de ce genre ne profite que fort peu aux porteurs qui ont souffert d'un dommage, qu'elle n'améliore pas le crédit de l'Etat, mais qu'elle alourdit sans but les finances et entraîne à des obligations qui pourraient devenir très lourdes pour l'avenir. Voir Collas *Staatsbankerott u. seine Abwickelung* (p. 42-3).

[2] *Val. mob.* I p. 183. Discours de M. Lacombe.

Voici quelques détails sur ces négociations, détails extraits des « *Annexes aux Rapports* 1899-1901 *de l'Association nationale des porteurs français de valeurs étrangères* ». (p. 62-100) : A la suite de

5. La banqueroute et le crédit de l'Etat. Quelques dates.

Il est des écrivains qui ont une philosophie souriante. C'est ainsi que, faisant allusion à la banqueroute d'Etat, l'abbé Terray, contrôleur général des finances (1715-1778), dit « qu'elle est

la faillite partielle de l'Espagne (1875-1876), le gouvernement avait obtenu du Council of Foreing Bondholders, agissant au nom des porteurs étrangers, une conversion très avantageuse. Le 28 juin 1882, fut signé, par les représentants du gouvernement espagnol et du Council, un convenio stipulant que « les coupons desdits titres de la nouvelle Dette extérieure espagnole 4 % jouiront, comme il a été pour l'ancienne Dette 3 %, de l'immunité de toute taxation quelconque ». Quelques jours après, connaissance fut donnée aux Cortès de cette déclaration, qu'aucun vote ne sanctionna. A la suite de la guerre hispano-américaine, la dette flottante espagnole se trouvait augmentée de 1.326 millions de pesetas, déduction faite de 119 millions payés par l'Amérique. En outre, diverses dettes amortissables, autrefois payées par les colonies, et dont le total s'élevait à 1.469 millions de pesetas, furent prises à sa charge par la métropole. Avec les déficits budgétaires (50 millions) l'Espagne devait faire face à une dépense annuelle supérieure de plus de 300 millions à son budget ordinaire, qui, lui-même, s'élevait, présenté dans des conditions normales, à 803 millions. L'augmentation de 300 millions offrait donc une augmentation de 37 % sur le budget normal de 803 millions. Le gouvernement espagnol dut recourir alors à des réductions dans les dépenses et à des augmentations dans les recettes ; il supprima le remboursement des dettes amortissables, créa une taxe de 20 % sur les intérêts des dettes publiques, etc. Malgré tous ces sacrifices, le budget de 1900 se soldait avec un déficit d'environ 20 millions. Le Ministre des finances dit au Cortès qu'une des ressources qui devaient contribuer à combler ce déficit était l'imposition d'une taxe sur la dette extérieure. Le 17 juin 1899, le gouvernement espagnol déposait devant le Congrès un projet de loi dont l'article 9 portait que « le gouvernement négociera une convention avec le Conseil des porteurs de valeurs étrangères de Londres pour modifier la déclaration du 28 juin 1882, afin que les intérêts de la Dette extérieure perpétuelle 4 %, qui est la propriété d'étrangers, soit grevée de l'impôt de 20 % sur les revenus de la richesse mobilière. » Le Ministre s'était exprimé ainsi : « Si nous examinons la question au point de vue des principes, et si nous considérons l'exemple donné par des nations comme l'Angleterre, l'Autriche, l'Italie et la Russie, qui ont frappé, sous une autre forme, la rente d'un impôt, il n'y a pas de raison pour que, dans le projet de loi en question, on ne soumette pas à un impôt les coupons de la

nécessaire une fois au moins par siècle[1] ». Mais sans aller jusque là, on peut dire, comme Roscher[2], qu'un doctrinarisme qui préfère voir l'Etat s'effrondrer, plutôt qu'admettre que l'État se déclare en faillite, ne peut être pris au sérieux, mais que l'on ne doit pas toujours rendre responsable le seul homme

Dette Extérieure. Mais il y a une raison spéciale indépendante de la nature de cet impôt, à savoir : le pacte solennel, la déclaration signée à Londres en exécution d'un ordre royal et avec l'approbation du Conseil des Ministres, déclaration signée par le Ministre plénipotentiaire d'Espagne et par le Président du conseil des détenteurs des coupons de la Rente extérieure. »

Les délégués des Associations française, anglaise et belge pour la défense des droits des porteurs se rencontrèrent à Londres le 24 juin 1899, et, après un échange de vues, décidèrent de « recommander à leurs Comités respectifs d'envoyer des représentants à la Conférence officielle qui pourrait être éventuellement demandée par le gouvernement espagnol. » L'Association nationale française entra encore en relations avec les Comités néerlandais et berlinois.

Dans le courant de juin 1900, le gouvernement espagnol nomma deux délégués chargés de négocier avec les représentants des porteurs étrangers ; des entrevues eurent lieu à Paris et à Londres. Les délégués demandèrent par lettre au Council, dépositaire de la Convention de 1882, « de reconnaître la nécessité de l'abrogation de l'arrangement alors conclu en ce qui concerne l'exemption de tout impôt au profit de la Dette extérieure, exemption qui n'est pas d'accord avec la loi du 27 mars 1900 ». Le Comité du Council répondit : « que les porteurs se sont soumis à des sacrifices considérables dans l'arrangement de 1882, et que l'exemption d'impôt pour la Dette extérieure fut une condition fondamentale de l'acceptation de cet arrangement ». Devant ce refus, les délégués espagnols demandèrent une Conférence avec les représentants des comités des divers pays. La Conférence se réunit à Paris. Devant l'insuccès de leurs propositions, les délégués espagnols en firent une dernière qui se résumait dans les trois points suivants : 1° L'annuité affectée au service de la Dette y resterait attachée intégralement. 2° L'intérêt serait réduit à 3 fr. 50 et les fr. 0,50 restant seraient employés à l'amortissement ; 3° L'amortissement se ferait par rachat en bourse.

Les représentants des porteurs étaient d'avis que le sacrifice qu'on leur demandait ne devait être accordé que pour une période transitoire et proposèrent aux délégués espagnols que la réduction fût fixée pour une période de dix années, à l'expiration de laquelle le

[1] Körner : *Staatschuldentilgung und Staatsbankerott.* Wien 1893, p. 77.

[2] *System der Finanzwissenschaft.* 2e édit., p. 558.

d'Etat qui a déclaré la banqueroute, car il peut bien y avoir été contraint par les fautes de ses prédécesseurs.

On a discuté longuement l'influence que pouvait avoir une banqueroute sur le crédit de l'Etat [1]. Il serait erroné de croire, comme on l'a dit, « que la banqueroute d'Etat anéantit pour

taux de 4 % devait être rétabli. Mais le gouvernement espagnol repoussa catégoriquement tout projet de réduction temporaire de l'intérêt. Le 14 juillet 1900, fut signée une convention dont l'article premier stipulait que « 3 fr. 50 or par an et par 100 francs seraient mis trimestriellement, à titre d'intérêts, à la disposition des porteurs sur les places et dans les formes actuellement adoptées pour le service de cette rente ; 0,50 fr. or par an et par 100 francs seront employés par la Banque d'Espagne au remboursement au pair et en or par tirage au sort des titres précités ». Et les représentants des porteurs avaient obtenu l'insertion d'un article (2) déclarant que « ce nouveau régime ne sera appliqué que lorsqu'il aura reçu l'approbation des porteurs des trois quarts, au moins, de la Dette extérieure, en circulation à l'étranger ; mais cette approbation sera présumée et considérée comme acquise si, dans un délai de trois mois à dater du jour de l'annonce dont il est question ci-après, il n'a pas été formulé d'opposition par des intéressés porteurs d'au-moins un quart de la Dette ». L'article 4 établissait que « conformément à la convention du 28 juin 1882 et aux lois antérieures, cette rente est déclarée formellement exempte de tout impôt présent et futur, frappant soit le revenu, soit l'amortissement », et l'art. 7 que « le gouvernement espagnol s'engage à soumettre la présente convention à l'approbation des Cortès dans la première quinzaine qui suivra leur convocation. Ladite convention sera tenue pour non avenue si une loi d'approbation n'est pas intervenue et n'a pas été rendue exécutoire avant le 1er janvier 1901 ».

Sur un total approximatif de 1.040.000.000 fr., capital nominal de la Rente extérieure estampillée en circulation, les protestations s'élevèrent à 88.795.700, ce qui ne représentait pas le quart du montant total de la Rente Extérieure estampillée (soit 265 millions), chiffre qu'il eût été nécessaire d'atteindre pour que le projet de conversion fût repoussé *ipso facto*.

Mais les Cortès se divisèrent en deux partis au sujet de la dette extérieure : l'un qui se contentait de la réduction proposée par le

[1] Roscher (p. 611) admet que la banqueroute, quoique d'un grand malheur pour l'économie et l'âme du peuple, peut aider à la guérison (*der Weg zur Heilung*). Dans le même sens Wagner (*Staatswörterbuch von Bluntschli und Brater*. X, p. 51). Escher (*Handbuch der praktischen Politik*, p. 372). Citations de Collas, p. 8.

toujours le crédit d'un gouvernement [1] ». Sans doute, il y a des pays qui ne se relèveront que difficilement, si la banqueroute a été le résultat, non seulement d'une mauvaise administration financière, mais d'un ensemble de circonstances concomitantes qui ont amené un recul dans le développement commercial, compromis la situation du change, etc. D'autres Etats, cependant, dont on pouvait croire les finances très obérées, se relèveront plus aisément, voire même plus rapidement, s'ils consentent dans leur liquidation à certains sacrifices en faveur de leurs créanciers. Souvent délivrés d'un poids mort et de jour en jour plus pesant, quelques années après une banqueroute, un Etat pourra se trouver dans une situation prospère. Et, alors, il est très possible que les capitaux non seulement affluent dans les caisses de l'Etat, mais soutiennent l'industrie privée, ce qui accroîtra par conséquent la prospérité générale et indirectement le crédit de l'Etat. Il n'en faut pas moins se souvenir que le crédit, ici comme ailleurs, prend sa source dans la confiance, et que celle-ci ne peut être mieux assurée que par des procédés corrects d'honnête administration. Quelques années de recueillement avec un gouvernement ennemi des aventures et soucieux

gouvernement, et l'autre qui la trouvait insuffisante. Le projet de loi tendant à l'approbation de la convention fut voté par la Chambre des députés, après de longs débats, mais il rencontra une obstruction telle, devant le Sénat, que la clôture de la session fut prononcée avant qu'un vote définitif eût pu intervenir. Aussi, l'Association nationale des porteurs français adressa-t-elle, le 5 janvier 1901, à ses adhérents une circulaire dans laquelle nous relevons ce passage : « Faute d'avoir été homologué par une loi avant le 1er janvier 1901, le projet de convention se trouve de plein droit nul et non avenu, ainsi qu'il est stipulé expressément par l'art. 7 dudit projet (Convention du 14 juillet 1900). La situation reste en principe ce qu'elle était avant les négociations que le Gouvernement espagnol a engagées avec les porteurs, dont les droits ont ainsi reçu une nouvelle consécration ».

Notons que dans un de ses rapports, l'Association Nationale des porteurs français disait : « C'est la première fois que l'on a vu un Etat, loyalement, en vertu d'une loi, envoyer des délégués pour conclure librement avec les représentants privés de ses créanciers étrangers un traité qui doit lui-même être ratifié par une loi. »

[1] Pölitz. *Staatswissenschaften*, II, 263. Citation Roscher, p. 562.

du développement économique du pays pourront faire oublier les catastrophes financières passées.

Nous donnerons, à titre de renseignements [1], l'indication des quelques banqueroutes d'Etat les plus importantes :

Westphalie 1812. — Kurhessen 1814-15. — Schleswig-Holstein 1850. — Autriche 1811, 1816, 1818. — Espagne 1820, 1834, 1851, 1867, 1872, 1875, 1882. — Russie 1839. — Turquie 1875, 1876, 1881. — Portugal 1837, 1852, 1892. — Grèce 1826, 1893. — Amérique du Sud (tous les Etats à l'exception du Brésil). Pérou 1876. — Honduras 1825. — Paraguay 1874. — Uruguay 1876. — Venezuela 1880. 1897, etc. — Egypte 1876.

Dettes différées : Autriche 1811. — Hollande 1814. — Espagne 1831.

6. Liquidation de la banqueroute.

Lors de la discussion du budget en Grèce, un ancien président du Conseil hellénique avait dit très justement, en 1893, que l'Etat devait régler ses obligations envers ses créanciers de façon que lui, Etat, conservât les moyens nécessaires pour son entretien et son progrès, que les créanciers subissent le moins de pertes possibles pour le présent et conçussent de sérieuses espérances d'amélioration pour l'avenir [2].

L'Etat a pour premier devoir celui de sa propre conservation. Si ses charges viennent à dépasser le maximum des revenus qu'il peut espérer obtenir sur son territoire, il lui faudra équilibrer ses obligations avec ses ressources, c'est-à-dire réduire ses dépenses et, ensuite, diminuer ses obligations après qu'il aura tout tenté pour faire donner à ses impôts le maximum de rendement. L'Etat pourra régler sa situation de deux manières : ou unilatéralement en imposant de sa propre autorité des sacrifices à ses créanciers, ou en ne décrétant aucune réduction, aucune altération des droits originaires des créanciers sans en

[1] Voir *Handwörterbuch der Staatswissenschaften.* VI, p. 960 ; V, p. 832.

[2] Georgiades : *La Grèce économique et financière en* 1893. p. 85.

avoir conféré avec ces derniers. C'est alors que l'on appréciera l'importance de groupements de porteurs bien organisés, et suivant une ligne de conduite uniforme dictée par l'intérêt général des créanciers. Si les mesures prises arbitrairement par l'Etat atteignent seulement les nationaux, c'est alors une expropriation, et ces mesures pourront consister dans une réduction du capital ou des intérêts, ou dans le paiement des intérêts ou de l'amortissement en une monnaie autre que la monnaie stipulée. Ce sont là les procédés les plus ordinairement employés contre les créanciers indigènes.

Mais lorsque l'Etat se trouve en présence des créanciers étrangers — c'est-à-dire de porteurs de titres d'emprunts extérieurs — la sanction du contrat d'emprunt existant dans le droit international public, le débiteur ne pourra plus régler sa situation financière en n'écoutant que son bon plaisir. Les créanciers étrangers doivent avoir voix au chapitre. Tandis que les créanciers nationaux auront presque toujours compté des représentants dans le gouvernement, dans les chambres, les créanciers étrangers — sur lesquels on fera souvent porter les sacrifices plutôt que sur les nationaux — n'auront pas été consultés dans la liquidation. Or, ils devront pouvoir discuter cette liquidation elle-même, et ne consentir à des sacrifices que lorsqu'ils auront acquis la preuve que l'Etat et ses nationaux ont fait tout leur effort pour réduire les charges de l'Etat et en augmenter les revenus. Suivant les cas, il y aura lieu d'unifier les dettes, de réduire l'intérêt, tant que les ressources de l'Etat n'auront pas atteint un certain chiffre, de consolider les intérêts arriérés, de supprimer momentanément l'amortissement dans les mêmes conditions consenties pour la réduction d'intérêt, de réduire le montant de la dette aux taux d'émission de l'emprunt, et en compensation de ces sacrifices, d'assurer aux créanciers la constitution de certaines garanties, sanctionnées ou non par un accord international. Ces garanties seront administrées par l'Etat lui-même, ou bien les revenus seront perçus en toute indépendance par l'administration, sous la surveillance d'un délégué des porteurs ou sous le contrôle de délégués des Puissances. Mais, si les créanciers étrangers peuvent être appelés à con-

sentir certains sacrifices, ce n'est pas à eux que doivent incomber toutes les charges. Il doit y avoir un partage équitable ; les nationaux doivent les premiers pâtir d'un état de choses à l'avènement duquel ils auront presque toujours contribué. Leroy-Beaulieu a résumé ces différentes idées lorsqu'il disait : « Un Etat ne doit jamais faire banqueroute, c'est-à-dire s'enrichir aux dépens de ses créanciers, suspendre le paiement ou réduire les intérêts de sa dette en continuant de doter plus que largement ses services publics. Cette conduite sera flétrie dans une nation comme dans un particulier. Mais il se peut que par des circonstances diverses un Etat soit sur le point de tomber en faillite et qu'il soit obligé de proposer à ses créanciers ou même de leur imposer un concordat, une transaction qui ménage les forces du débiteur et lui permette de se rétablir sans ruiner le créancier... L'indulgence du créancier est alors le meilleur moyen de sauver la plus grande partie de la créance et peut-être de regagner un jour le tout [1]... »

Les créanciers étrangers ont, du reste, le plus grand intérêt à aider par leurs sacrifices l'Etat à revenir à meilleure fortune. Une certaine solidarité unit les créanciers et le débiteur [2].

Mais les créanciers n'auront pas toujours devant eux un débiteur honnête et désireux d'entrer en pourparlers avec les porteurs de ses titres. Il pourra arriver que l'Etat banqueroutier, au lieu de chercher son intérêt le plus immédiat dans un accord amiable avec ses créanciers, se retranche derrière sa souveraineté, oppose des fins de non-recevoir à toutes les tentatives qui seront faites par les créanciers afin d'arriver à une solution satisfaisante pour les deux parties en cause, et déclare « que l'honneur national s'oppose à toute immixtion étrangère », suivant un cliché qui revient souvent dans les documents spéciaux à ce

[1] Georgiades. Do p. 93, sans indication de provenance.

[2] « En présence du grand effort fait par l'Espagne pour liquider la situation désastreuse que lui avait léguée la guerre américaine, il convenait que les créanciers, même étrangers, vinssent apporter leur concours à son relèvement », disait un *Rapport de l'Association nationale des porteurs français.* (Annexes aux Rapports 1899-1901 ; p. 91.)

genre de pourparlers. Les créanciers se trouveront devant une série de difficultés à vaincre. Pour faire respecter leurs droits, à quelle voie auront-ils recours ? La voie judiciaire leur sera-t-elle ouverte ? Dans quelle mesure pourront-ils demander la protection de leurs gouvernements, et comment pourront-ils faire que l'Etat soit mis en quelque sorte sous tutelle jusqu'au complet paiement de ses dettes ? Nous consacrerons les chapitres suivants à l'étude de ces questions.

CHAPITRE IV

De la loi régissant le contrat d'emprunt. Du for des actions dirigées contre l'Etat débiteur. De l'Arbitrage.

PREMIÈRE PARTIE

I. De la loi régissant le contrat d'emprunt.

Le contrat d'emprunt peut être régi, en principe, par :

1° — La *Lex loci contractus*, qui peut être :

a) La loi de l'Etat débiteur.

b) La loi de l'Etat dans lequel l'émission de l'emprunt a été effectuée.

2° — La loi de l'Etat des souscripteurs.

3° — La loi de l'Etat garant de l'emprunt.

4° — Les conventions internationales.

D'où nous déduirons que l'action judiciaire contre l'Etat débiteur pourra être en principe exercée devant :

a) Les tribunaux de l'Etat débiteur.

b) Les tribunaux de l'Etat dans lequel l'émission a été faite, mais cet Etat sera, sauf de très rares exceptions, ou l'Etat débiteur ou l'Etat des souscripteurs.

c) Les tribunaux de l'Etat des souscripteurs.

d) Les tribunaux de l'Etat garant, si une garantie a été donnée.
e) Les tribunaux internationaux institués en vertu d'accords internationaux.

Les créanciers dont les droits sont méconnus par un Etat pourront-ils assigner leur débiteur souverain devant une de ces juridictions ? Les tribunaux dont il s'agit seront-ils compétents pour juger un différend dans lequel un Etat sera partie ? Nous traiterons dans ce chapitre les cas afférants aux lettres a), c), e). Nous renvoyons à notre note du Chapitre Ier (2e partie) p. 37, l'étude du cas prévu à la lettre d).

II. Du for des actions dirigées contre l'Etat débiteur.

A. Intentat de l'action devant les tribunaux de l'Etat débiteur.

Les tribunaux doivent appliquer la loi ; ils peuvent l'interpréter, procéder par analogie, créer une jurisprudence, mais il n'est pas dans leurs pouvoirs de corriger la loi. Les juges doivent prononcer en conformité de la loi, même s'ils l'estiment inique. L'emprunt a été autorisé par une loi qui en détermine les conditions ; à supposer que le fisc, pour une cause ou une autre, vienne à ne pas payer les redevances stipulées, refuse de rembourser des titres amortis par le tirage au sort, les tribunaux, en s'appuyant sur les termes de la loi de l'emprunt, devront condamner le fisc à effectuer ces paiements ou remboursements. Mais la situation se présente différemment s'il y a banqueroute. Tout à l'heure, nous nous trouvions en face d'une administration qui ne voulait pas payer ou qui n'en avait pas les moyens. Si la banqueroute a été déclarée, elle l'a été par une loi. Le tribunal, qui aurait à se prononcer sur une demande de paiement émanant des créanciers, devrait donc se conformer aux termes de la loi qui a déclaré les paiements ou l'amortissement suspendus, ou qui a réduit l'intérêt, etc. L'arrêt que les tribunaux rendront, dans ce cas, devra sanctionner les droits que la loi pro-

mulguée en dernier lieu a conférés au porteur. Mais certaines instances supérieures, ayant dans leur compétence l'examen de la constitutionnalité des lois qu'elles ont à appliquer, pourront se refuser à tenir compte d'une loi qui lèse les droits acquis des prêteurs et qui est contraire aux principes constitutionnels.

Mais, hormis ce cas, considérant l'emprunt d'Etat comme un acte souverain de l'Etat, il nous paraît évident que les tribunaux, s'ils n'ont pas dans leur compétence le pouvoir d'examiner la constitutionnalité de la loi modifiant les conditions de l'emprunt, devront se déclarer incompétents dans le cas où de semblables espèces seraient soumises à leur juridiction.

Il est évident que si l'on ne voit pas dans l'emprunt contracté par un Etat un acte de la souveraineté, mais un acte de la personne civile, il en sera tout autrement. C'est ainsi que le Tribunal fédéral suisse qui, en vertu de l'art. 110 de la Constitution fédérale, connaît des différends de droit civil entre les cantons, d'une part, et les particuliers, d'autre part, ayant admis que le procès né au sujet de la conversion de ses titres par un canton est un différend de droit civil [1], arrêta que c'était sans aucun droit que l'« Etat du Valais voulait se retrancher derrière sa souveraineté pour échapper à l'application stricte des principes du droit civil. Dans les emprunts en litige, c'est le fisc, c'est-à-dire une personnalité de droit privé, qui a contracté ; l'Etat doit donc, en l'absence de dispositions contraires expresses de la législation fédérale ou cantonale, demeurer soumis exclusivement, pour tout ce qui concerne le contrat civil, aux principes généraux du droit. »

Mais le Tribunal fédéral suisse, qui n'a pas compétence pour apprécier la constitutionnalité des lois *fédérales*, mais qui est là pour en faire assurer le respect, pourrait apporter peut-être certaines modifications à sa jurisprudence si, au lieu de conversions des gouvernements cantonaux, il avait à juger des instances motivées par des conversions anticipées de la dette de la Confédération, conversions votées par les Chambres, et revêtant donc la forme législative.

[1] *Semaine judicaire.* 1890, p. 198.

Dans un procès que des porteurs d'obligations intentèrent à la Ville de Genève [1] après une conversion, le tribunal de première instance admit les principes [2] que nous avons défendus. Le ministère public, représenté par M. le substitut Navazza, avait conclu à l'irrecevabilité de la demande. La Ville de Genève, vu l'art. 47 de la loi du 5 février 1849, disait-il en substance, n'est pas assimilable à un emprunteur quelconque ; étant couverte par une loi *ad hoc* de l'Etat, dont elle se borne à exécuter les prescriptions, elle se trouve dans une situation particulière ; or une loi est susceptible d'être remplacée par une autre loi et, en 1889, une nouvelle loi est intervenue et a abrogé implicitement la loi de 1882 (celle de l'émission de l'emprunt) en en modifiant les conditions ; le tribunal doit se borner à constater l'existence d'une loi régulièrement votée, promulguée, non abrogée par une loi postérieure, et à statuer contradictoirement sur son application, mais ne peut en décréter l'insconstitutionnalité, l'illégalité ou l'inapplicabilité en faveur de quelques-uns ; si le tribunal agissait ainsi, il enfreindrait les règles constitutionnelles, empiéterait sur le domaine du pouvoir législatif et commettrait un abus de pouvoir ; la loi serait-elle en désaccord avec une autre loi, le tribunal ne pourrait anéantir son effet, en refusant de l'appliquer sans s'ériger lui-même en législateur et sans décider sur la constitutionnalité de deux lois, ce qui serait contraire au principe souverain de la séparation des pouvoirs, ce qui en outre n'est pas de sa compétence.

Le tribunal après avoir constaté que la Ville de Genève, prise en qualité de commune, ne peut contracter un emprunt qu'en vertu d'une loi et que la défenderesse s'était conformée, en l'espèce, à cette disposition légale d'ordre public, prononça :

« Attendu qu'il y a lieu de constater que cette dernière loi ne se

[1] L'art. 47 de la loi genevoise sur les attributions des conseils municipaux et sur l'administration des communes, du 5 février 1849, dit « qu'un emprunt ne peut être contracté par une commune qu'en vertu d'une loi » votée par le corps législatif du canton (le Grand Conseil).

[2] Jugement du 14 mars 1890 (Présidence de M. Pauly). *Semaine judiciaire*, 1890, p. 241. *Passavant et Cie contre Ville de Genève.*

borne pas seulement à autoriser la commune de la Ville de Genève à contracter un nouvel emprunt, en conformité de l'art. 47 de la loi du 5 février 1849, mais édicte dans son article 4 que le produit de cet emprunt est destiné à rembourser au pair, plus les intérêts courus, les obligations 4 % des emprunts précédents de la Ville de Genève; que, dès lors, le remboursement actuel de ces emprunts ne résulte pas seulement de la volonté de celle-ci, mais aussi de la volonté du législateur, c'est-à-dire de la loi elle-même qui en est l'expression ; que ce remboursement n'est point facultatif pour la défenderesse, mais qu'il est maintenant obligatoire pour elle, et que tant que cette loi du 3 août 1889 existera dans sa teneur, son application et son exécution s'imposent soit à la Ville de Genève, soit aux demandeurs, soit aux tribunaux genevois ;

« .... que le tribunal ne peut constater qu'une seule chose dans l'instance actuelle, c'est que la Ville de Genève, en dénonçant aux porteurs d'obligations de l'emprunt de 1882 le remboursement de celles-ci, s'est conformée strictement audit article 4 ; que la nullité de cette dénonciation ne peut, dès lors, être prononcée par les tribunaux genevois, tant que cet article de loi est en vigueur ; que la demande de Passavant et Cie sous forme de litige de droit civil avec la Ville de Genève, leur débitrice de 553.000 fr. avec intérêts courus, n'est point recevable en présence de la loi du 3 août 1889, dont l'article 4 constitue une clause impérative et obligatoire pour les deux parties... Le Tribunal déclare non recevable la demande. »

Le jugement déclarait aussi que le Tribunal fédéral était seul compétent pour dire et prononcer si l'art. 4 de la loi du 3 août 1889 (la loi de conversion) était inconstitutionnelle, si le Grand Conseil avait pu, par voie législative, trancher une question de droit privé, en ordonnant à la ville de Genève, débitrice, de rembourser ses créanciers avant l'échéance du terme.

La Cour de Justice [1] infirma ce jugement, déclara les tribunaux genevois compétents pour examiner, à propos des conflits

[1] *Semaine judiciaire*, 1890, p. 311.

de droit privé qu'ils ont à trancher, dans quelle mesure les lois sont conformes aux constitutions soit cantonale, soit fédérale; dit qu'il y avait lieu d'examiner dans quelle mesure cette loi était conforme aux principes constitutionnels en vigueur et si, dans l'espèce, les tribunaux genevois avaient à appliquer cette loi ou d'autres dispositions légales antérieures en date. Et la cour arrêta que « depuis l'entrée en vigueur de l'art. 882 du Code fédéral des obligations, soit le 1er janvier 1883, le Grand Conseil genevois n'a pu valablement édicter une disposition dont l'effet serait de modifier rétroactivement les dispositions du droit cantonal, sous l'empire desquelles ces faits se seraient passés. Admettre le contraire serait décider que les effets juridiques du contrat passé par la Ville de Genève en 1882 ne sont pas régis par les dispositions du droit cantonal en vigueur à cette époque, mais par une loi cantonale postérieure au 1er janvier 1883, ce qui serait une violation de l'art. 882 [1] du Code fédéral des obligations et de l'art. 64 de la Constitution fédérale » [2].

On pourrait se demander, après la lecture de ce considérant, si le corps législatif du Canton de Genève peut efficacement voter la conversion anticipée de la dette cantonale.

B. Intentat de l'action devant les tribunaux nationaux des créanciers.

Y a-t-il possibilité pour les créanciers d'un Etat étranger de poursuivre celui-ci devant les tribunaux de leur pays d'origine ? Ce thème a été l'occasion de discussions nourries ; de nombreux jugements ont eu à trancher la question ; les tribunaux français, en suivant les principes établis par la jurisprudence de la Cour de cassation, se sont prononcés pour la négative. Des juge-

[1] Cet article dit au § 3 : « Les faits postérieurs au 1er janvier 1883, notamment la transmission ou l'extinction d'obligations nées antérieurement à cette date, sont régis par le présent code. »

[2] « La législation... sur toutes les matières du droit se rapportant au commerce et aux transactions mobilières... est du ressort de la Confédération.

ments sont aussi intervenus en Belgique, en Angleterre, etc.; nous examinerons objectivement les principes généraux qui ont guidé les tribunaux dans leur décision et nous nous demanderons ensuite si ces règles peuvent nous aider à trouver une solution au problème qui nous occupe plus spécialement.

Nous distinguerons :

1° — La compétence.

2° — L'exécution (saisie, etc.).

3° — Quid pour les emprunts d'Etats ?

I. — COMPÉTENCE

a) *De quelques arguments contre la compétence.*

Les anciens auteurs [1], imbus de la conviction que les rois, organes d'une souveraineté sans borne, n'étaient pas liés par les lois, se seraient crus coupables du crime de lèse-majesté en soumettant la Majesté royale aux lois d'un Etat étranger. Il y avait alors confusion entre le souverain et l'Etat. Les nations avaient bien des devoirs entre elles [2] ; mais avaient-elles de véritables *obligations ?* Vattel ne l'admettait pas ; il niait l'existence d'un lien juridique entre les différents Etats ; à plus forte raison ne devait-il pas reconnaître l'existence d'obligations entre un Etat et des ressortissants étrangers.

Aujourd'hui, bien que la notion de souveraineté éblouisse moins qu'autrefois les yeux des jurisconsultes, la doctrine et la jurisprudence n'admettent pas, en général, qu'un tribunal soit compétent pour juger des engagements, des actes d'un Etat étranger. Tout l'intérêt de la question se concentre dans l'interprétation à donner à l'art. 14 du Code civil français énonçant que : « L'étranger, même non résidant en France, pourra être cité devant les tribunaux français, pour l'exécution des obligations par lui contractées en France avec un Français ; il pourra

[1] Laurent. *Droit civil international.* Vol. III, p. 69.

[2] Vattel : *Le Droit des Gens.* Préliminaires § 15 et suiv. (Citation Laurent, vol. III, p. 67.)

être traduit devant les tribunaux de France, pour les obligations par lui contractées en pays étrangers envers des Français ». Dans le mot « étranger », le législateur a-t-il entendu comprendre aussi l'Etat étranger ? En vertu de cet article, un Français pourra-t-il poursuivre un Etat étranger devant les tribunaux français ?

Tout d'abord, est-il possible d'assigner par acte d'ajournement un Etat étranger ? Et n'est-ce point là la première formalité à remplir ? Tout défendeur doit être régulièrement cité afin de s'entendre condamner. Dès le début, nous nous trouvons en face d'une grosse difficulté. A qui faudrait-il remettre l'exploit [1] ? Au représentant diplomatique ? Mais si celui-ci refuse de le recevoir en excipant de son exterritorialité ? Au premier Ministre de l'Etat avec lequel on est en difficultés ? Celui-ci pourrait n'en pas tenir compte, estimant seuls compétents les tribunaux de l'Etat aux destinées duquel il préside. La jurisprudence s'est prononcée catégoriquement pour la négative [2], en disant qu'on ne peut signifier un exploit au représentant d'une souveraineté étrangère.

Les partisans de l'incompétence présentent un second argument : Nous admettons que vous ayez obtenu du tribunal un jugement contre l'Etat étranger, disent-ils ; mais comment allez-vous l'exécuter ? Pourrez-vous saisir ses biens sur son territoire ? Le pourrez-vous sur votre territoire si l'Etat étranger y possède des biens ? Si vous ne le pouvez pas, à quoi sert d'obtenir le prononcé d'un jugement ? Son effet serait purement platonique. « Une sentence dont l'exécution n'est assurée ni par le juge dont elle émane, ni par une autre autorité est une monstruosité juridique [3] ». Or, toute exécution serait inadmissible, car elle porterait atteinte à la souveraineté et à l'indépendance des Etats étrangers. Il serait « contraire à la dignité de la justice d'un pays

[1] L'Institut de droit international, dans son projet de la Session de Hambourg, a admis que « les ajournements, tant pour les souverains ou Chefs d'Etat que pour les Etats mêmes, se font par la voie diplomatique » (art. 4). *Clunet* 1892, p. 315.

[2] Tribunal de la Seine. 2 janvier 1875. Clunet, 1889, p. 541.

[3] Gabba. Citation de Paepe, p. 96.

de rendre des arrêts qu'elle sait à l'avance inopérants, sans force et sans moyen d'exécution [1] ».

Mais, un souverain peut-il se soumettre à la juridiction d'un autre souverain ? L'adage *par in parem non habet judicium* ne trouve-t-il pas ici son application ? Ce principe, dit Laurent [2], est au-dessus de toute contestation quand il s'agit d'actes politiques. Mais la souveraineté est-elle en cause quand l'Etat intervient dans un contrat de droit privé ? « Le fait seul d'un gouvernement étranger obligé de comparaître à la barre de tribunaux autres que les siens est contraire à l'idée d'absolue indépendance, dit de Cuvelier [3]. La juridiction est l'attribut peut-être le plus tangible, le plus manifeste de la souveraineté d'un pays étranger ; soumettre les pays à une juridiction étrangère, c'est les subordonner à une souveraineté étrangère... C'est donc un droit pour les Etats de se refuser à reconnaître la compétence d'une juridiction étrangère, comme c'est pour eux un devoir de ne pas imposer leur propre juridiction aux autres Etats... Chaque gouvernement, de par son autorité souveraine, est le seul juge des différends nés à l'occasion des actes émanés de lui [4].»

En soumettant l'Etat à la juridiction d'un autre Etat, on admet implicitement que l'Etat et le souverain étrangers reconnaissent aux autorités judiciaires, en général, le droit de déterminer leurs droits et leurs obligations civiles à l'égard d'autres personnes [5]. Or, une juridiction étrangère aura-t-elle les moyens

[1] De Cuvelier R. D. I. 1888, p. 111.

[2] III, p. 92.

[3] Certains auteurs estiment qu'il y a de la part d'un Etat qui se soumet pour les faits de droit privé, à la juridiction de ses tribunaux un acte de bienséance, une abdication momentanée de la souveraineté. Ce qui fait dire à Laurent (même citation que plus haut) que «la Justice devient une affaire de courtoisie». D'autres voient là un acte de souveraineté. (Ainsi Hartmann : *Mémoire pour la 15e commission de l'Institut de Droit international.* R. D. I. 1890, p. 425.)

[4] De Cuvelier. *De l'incompétence des Tribunaux nationaux à l'égard des gouvernements étrangers.* R. D. I. (1888, p. 110).

[5] Garba. *De la compétence des Tribunaux à l'égard des souverains et des Etats étrangers.* Clunet, 1889, p. 552.

d'apprécier à sa juste valeur l'obligation d'un gouvernement [1] ? « Le gouvernement, en posant ses actes, se détermine d'après ses lois, sa constitution, ses règlements administratifs ; la valeur de ces actes variera selon le titre légal qu'ils peuvent avoir d'après la législation du pays étranger, selon les fonctionnaires qui les ont accomplis et le caractère légal de leurs attributions. Pour apprécier sainement ces éléments, la juridiction nationale a seule qualité, elle seule pourra faire une juste application des principes de droit administratif ou de droit public de son pays [2].... » Rolin-Jaquemyns [3] trouve que l'idée de la compétence des tribunaux étrangers est absolument incompatible avec celle de la souveraineté des Etats : « Dire qu'un Etat est souverain, c'est dire qu'on ne peut lui donner un juge auquel il ne se soit pas volontairement soumis d'avance ».

Le principe *par in parem non habet judicium* a été invoqué par Rivier, qui conclut, sauf exceptions, à l'incompétence [4]. Une application de ce principe a été faite, en 1876, par le tribunal civil d'Anvers [5].

[1] « On ne peut demander de l'Etat, appelé en justice, qu'il consente à être placé dans une situation pire que celle qu'il eut subie, s'il avait été assigné devant ses tribunaux nationaux... L'Etat pourra demander de n'être assigné qu'en tant que sa propre constitution permette de l'appeler en justice devant ses tribunaux nationaux. Si donc, d'après cette constitution, pour la cause en litige, la voie judiciaire est interdite, — soit une fois pour toutes, soit par une loi spéciale, en conformité avec les préceptes de la constitution — ou que ladite cause soit de la compétence d'un tribunal du contentieux administratif, l'Etat aura le droit de refuser toute réponse à l'assignation devant le tribunal étranger. » (Hartmann : *Mémoire pour l'Institut de Droit international*. R. D. I. 1890, p. 429-430).

[2] De Cuvelier. R. D. I. 1888, p. 111.

[3] R. D. I. 1875, p. 714. Voir aussi un jugement du Tribunal de la Seine du 3 mars 1875 (Clunet 1888. p. 114) : Les gouvernements « ne pourraient être soumis contre leur gré aux lois et à la juridiction d'un gouvernement étranger, sans que les droits inhérents à leur souveraineté fussent mis en péril ».

[4] *Principes du droit des gens*. I, p. 340.

[5] Le 21 septembre 1876, le Tribunal de commerce d'Anvers avait autorisé une saisie-arrêt de canons Krupp expédiés pour le compte

Le particulier qui traite avec un gouvernement étranger est *présumé* se soumettre par cela même à la juridiction et aux lois de cet Etat ; « il ne peut, en effet, dit de Cuvelier [1], avoir supposé que l'Etat étranger renoncera à sa souveraineté pour comparaître devant les juges de son co-contractant ; il sait que le jugement qu'il obtiendra de ses propres tribunaux, s'il peut l'obtenir, sera d'une exécution difficile et devra être revêtu d'un exequatur à réclamer de l'Etat étranger, pour être exécuté sur le territoire de ce dernier. » Mais peut-on présumer une telle renonciation ? Cette renonciation ne devrait cependant pouvoir résulter que d'une déclaration.

Il est admis qu'un Etat peut poursuivre un débiteur devant des tribunaux étrangers. Ainsi, le souscripteur d'un emprunt qui n'exécute pas les versements dans les délais prescrits peut être — en principe — actionné par l'Etat devant les tribunaux de son domicile. Mais le souscripteur, à son tour, peut-il assigner l'Etat par demande principale — nous nous réservons d'étudier plus tard le cas de la demande reconventionnelle ? Les auteurs n'admettent pas en général cette conséquence. L'Etat peut être demandeur, mais non pas défendeur. Nous ne faisons que mentionner ici ce point de vue que nous retrouverons un peu plus loin.

Voici maintenant un autre argument. Un jugement du Tribunal de la Seine du 2 mai 1828 [2] déclare que si les ambassa-

du gouvernement turc ; le saisissant réclamait des dommages-intérêts au gouvernement turc pour inexécution d'une convention passée entre lui et le représentant du gouvernement ottoman. Le tribunal civil d'Anvers n'admit pas cette saisie. *Clunet*, 1876, p. 341.

Nous renvoyons à la page suivante un passage des considérants de ce jugement qui nous intéresse à cause des principes qu'il proclame concernant la souveraineté.

[1] R. D. I. 1888, p. 111. Voir dans ce sens un jugement du tribunal de la Seine du 3 mars 1875 qui évoque le principe « que toute personne privée qui traite avec un Etat étranger se soumet par le seul fait de cet engagement aux lois et à la juridiction de cet Etat. » (Clunet, 1888, p. 114.)

[2] Dalloz, 1849, I. 6, en note.

deurs ne sont pas soumis à la juridiction du pays où ils sont envoyés et reçus, à plus forte raison le gouvernement duquel ces ambassadeurs tiennent leurs pouvoirs ne doit-il pas être soumis à cette juridiction. Mais, demande Laurent [1], qu'est-ce que l'immunité des ambassadeurs a de commun avec l'exemption de toute juridiction étrangère, que l'on prétend appartenir à l'Etat quand il passe des contrats d'intérêt privé ? Est-ce une question de souveraineté, dit-il, que d'acheter des souliers et de payer des dettes ?

L'Etat pourrait-il avoir des représentants jouissant d'immunités et lui, mandant, ne pas bénéficier des privilèges dont jouissent ses mandataires ? Les gouvernements ne peuvent pas bénéficier de moins de protection que leurs représentants et ne peuvent être non plus assimilés à de simples particuliers. « Pareille assimilation serait du reste contraire à ce principe primordial du droit public international qui proclame toutes les nations également souveraines, indépendantes, et par suite sans juridiction les unes à l'égard des autres, puisque la juridiction suppose la subordination, et non la parfaite égalité [2] ».

Holzendorf fait remarquer [3], à propos de la saisie des canons turcs dont nous avons parlé plus haut, que le sultan, représentant légitime du domaine public, voyageant en Belgique, ne peut être cité comme débiteur d'un sujet belge ; le sultan absent ne le peut pas non plus. Ce serait donc une absurdité, dit-il, de lui appliquer l'art. 14 du Code civil français pendant son absence, tandis qu'il lui serait inapplicable dans le cas de sa présence sur le sol belge.

Spée [4] ne comprend cette immunité accordée aux agents diplomatiques que dans le but de permettre aux représentants

[1] Laurent III, p. 95.

[2] Jugement du Tribunal civil d'Anvers du 11 nov. 1876. (*Clunet*, 1888, p. 115).

[3] *Clunet*, 1876, p. 432.

[4] *Clunet*, 1876, p. 329.

de remplir leur mission avec sécurité. Mais y a-t-il le même motif d'étendre ce principe aux nations étrangères elles-mêmes ? Ce privilège d'exterritorialité doit être étendu largement, a-t-on répondu [1], vu les difficultés d'exécution des décisions des tribunaux contre les souverains étrangers et vu les embarras que ces décisions peuvent créer au gouvernement du pays qui les a prononcées.

Bluntschli [2] admet que les tribunaux doivent se déclarer incompétents afin de ne point atteindre ces personnes dans leur honneur et leur indépendance au point de vue international. Certainement poursuivre un Etat ou ses représentants, créera des conflits dès qu'on en viendra aux mesures d'exécution et, au nom de la paix entre nations [3], il est plus simple de laisser chaque gouvernement faire décider par ses tribunaux les différends où il est intéressé.

Enfin, nous nous trouvons en présence d'un dernier argument : l'art. 14 du Code civil est placé dans un livre du Code civil qui traite exclusivement des personnes, et sous un chapitre dont les dispositions sont destinées à régler uniquement les droits civils de celles-ci [4].

Jurisprudence.

France. — Nous avons enregistré déjà l'arrêt de la Cour de Cassation du 22 janvier 1849 qui fait jurisprudence dans la matière. Cet arrêt a principalement en vue l'indépendance des Etats, et soumet à la juridiction de l'Etat contractant les litiges qui peuvent naître du contrat [5]. Antérieurement à cette décision,

[1] G.-F. de Martens. Citation de Garba dans *Clunet* 1888, p. 185.

[2] § 139.

[3] De Cuvelier. Clunet 1888, p. 112.

[4] Cour de Cassation, 22 janvier 1849.

[5] Voici cet arrêt (Dalloz : *Recueil de jurisprudence*, 1849, p. 10 et suiv.) : « La Cour, — vu l'art. 14 c. civil, — attendu que l'indépendance réciproque des Etats est l'un des principes les plus universellement reconnus du droit des gens ; — que, de ce principe, il résulte qu'un gouvernement ne peut être soumis, pour les

les tribunaux français avaient eu à se prononcer sur cette question : Ainsi, le 26 mai 1827 [1], le tribunal civil du Havre s'était déclaré incompétent pour valider une saisie-arrêt contre la République d'Haïti. Nous relevons ce considérant : « Il y aurait atteinte portée à la dignité et à l'indépendance des nations à forcer un gouvernement étranger à se défendre devant d'autres

engagements qu'il contracte, à la juridiction d'un Etat étranger ; — qu'en effet le droit de juridiction qui appartient à chaque gouvernement pour juger les différends nés à l'occasion des actes émanés de lui, est un droit inhérent à son autorité souveraine, qu'un autre gouvernement ne saurait s'attribuer, sans s'exposer à altérer leurs rapports respectifs ; — que si l'art. 14 c. civil autorise à citer devant les tribunaux français l'étranger qui a contracté des obligations envers un Français, cet article ne porte aucune atteinte au principe du droit des gens énoncé plus haut ; qu'il n'a trait qu'aux engagements privés contractés entre des citoyens appartenant à deux Etats différents et non aux engagements auxquels un Etat étranger a pu se soumettre envers un Français, ce qui s'induit très naturellement des termes mêmes de cet article et notamment de ce qu'il est placé dans un livre du code civil qui traite exclusivement des *personnes*, et sous un chapitre dont les dispositions sont destinées à régler uniquement les droits civils de celles-ci ;

attendu d'ailleurs, qu'avec quelque personne qu'un Etat traite, cette personne, par le seul fait de l'engagement qu'elle contracte, se soumet aux lois, au mode de comptabilité et à la juridiction administrative ou judiciaire de cet Etat ; — que les questions qui se rapportent au mode de vérification, à la liquidation ou à la saisie des créances d'un gouvernement sur des nationaux ou sur des étrangers, ne peuvent être résolues que par les règles de droit public de cet Etat, et, par conséquent, ne peuvent être jugées par des tribunaux étrangers ; que, pour qu'une saisie faite en France de sommes appartenant à un Etat étranger, fût de nature à produire l'effet

[1] *Dalloz, do*, p. 6-7. Ce jugement contient pour nous Suisses une remarque intéressante : « L'art. 14 du Code civil, dit le Tribunal, sort évidemment du droit commun, et n'a été introduit dans notre législation que par exception et pour protéger plus efficacement les Français ; — que cela est si vrai, que les Suisses, en accordant l'exécution parée aux jugements français, ont hautement protesté contre cet art. 14, et ramené les choses au droit commun, en stipulant la non-application de cet article aux sujets de la Confédération helvétique. (Art. 13 et 15 du traité du 27 septembre 1803). » Nous rappelons que l'art. 14 n'est pas applicable aux Suisses domiciliés en Suisse (art 1er de la Convention franco-suisse du 15 juin 1869).

tribunaux que ceux qui émanent de lui ; la soumission qui, de la part du souverain, de l'autorité duquel ces tribunaux sont dépositaires, est un acte de bienséance et de justice, serait pour le souverain étranger une marque de sujétion et d'abaissement ».

Un jugement du 2 mai 1828 du Tribunal civil de la Seine [1] s'était prononcé en faveur de l'incompétence, « attendu qu'il est de principe consacré par le droit des gens que les Etats sont

qui lui est propre, il faudrait que sa validité une fois prononcée, pût libérer le tiers saisi, mais qu'il ne saurait en être ainsi, puisque le gouvernement étranger n'étant pas tenu de reconnaître la décision de la juridiction qui aurait validé la saisie, pourrait toujours réclamer de son débiteur le paiement de sa créance, réclamation qui exposerait le tiers-saisi à payer deux fois ;

attendu dans l'espèce, que Lambège et Pujol, se disant créanciers du gouvernement espagnol, ont fait une saisie-arrêt sur les sommes que Balasque pouvait devoir au même gouvernement, et contre lequel le ministre des finances d'Espagne avait obtenu une condamnation ; que, quoique le titre de la créance en vertu duquel Lambège et Pujol pratiquaient cette saisie fut une lettre de change, tirée par le ministre principal du trésor militaire d'Espagne, sur l'intendant de la Province d'Oviédo, cette circonstance ne change rien à la position respective des parties et à la qualité de débiteur et de créancier de chacune d'elles ; — attendu, qu'en effet, l'arrêt attaqué constate que cette lettre de change avait été délivrée pour le paiement d'une fourniture de souliers que Lambège et Pujol avaient faite au gouvernement espagnol dans le mois de février 1837, que l'origine et la cause de la dette de ce gouvernement envers Lambège et Pujol étant ainsi établie, il importe peu que le titre dont ils étaient porteurs fût un effet de commerce ; — que la dette ne changeait pour cela ni de nature, ni de caractère, et que, quelle que fût la forme de ce titre, il n'en résulte pas moins que c'était pour obtenir le paiement d'une créance contractée par un gouvernement étranger envers un Français qu'une saisie-arrêt était faite en France entre les mains d'un débiteur de ce gouvernement, et que, dès lors, les principes du droit des gens en cette matière ne cessent pas d'être applicables ;

attendu, en fait, qu'un jugement du tribunal de Bayonne a déclaré la dite saisie-arrêt valable et que, sur l'appel interjeté par le ministre des finances d'Espagne, la Cour d'appel de Pau a confirmé ce jugement ; — qu'en ce faisant, la dite Cour a violé le principe du droit des gens, qui consacre l'indépendance des Etats, commis un excès de pouvoir et faussement appliqué et par suite violé l'art. 14 c. civil ; — Casse.

[1] *Dalloz, do*, p. 6 et 7.

indépendants les uns des autres ; que la conséquence la plus immédiate de ce principe est le droit de juridiction que chaque nation conserve pour juger tous les actes quelconques émanés d'elle ; que soumettre les engagements d'une nation à la juridiction d'une autre nation, c'est nécessairement ôter à la première son indépendance et la rendre sujette de l'autre... »

Depuis l'arrêt de la Cour de Cassation, la jurisprudence française n'a pas varié [1].

Angleterre. — Ces principes de la jurisprudence française, nous les retrouvons aussi en Angleterre. Ainsi dans un des procès des guanos péruviens [2], un des juges exprima cet avis, « qu'en l'absence du principal, on ne peut poursuivre l'agent (soit Dreyfus & Schröder, banquiers). Le principal est le gouvernement péruvien. Le demandeur ne peut poursuivre ce gouvernement ; il n'a donc pas le droit d'agir contre ses agents ». Le demandeur fut débouté. Dans le même sens, un autre arrêt [3], concernant aussi une affaire de guanos péruviens, avait prononcé « qu'une cour anglaise ne peut faire exécuter un contrat émanant d'un gouvernement étranger sur les biens de ce gouvernement existant en Angleterre ».

En 1862 [4], la Cour de la Chancellerie se reconnut incompétente

[1] Voir 12 janvier 1856, *Clunet* 1876, p. 432.
Tribunal de la Seine 26 mars 1864 (*Journal le Droit* du 15 avril).
» 24 juillet 1866, *do,* du 9 septembre.
» 1er mai 1867, *do,* du 2 mai.
Jugement du 11 avril 1867 du Tribunal de commerce de la Seine ; (v. de Cuvelier. R. D. I. p. 114) ; du 23 août 1870 ; (*Dalloz, Recueil périodique* 1871, II, p. 9) ; Cour de Nancy. du 31 août 1871. (*Dalloz, idem.* 1871, VI, 208.)

[2] *Clunet,* 1878, p. 48 et suiv. La *législation* anglaise ne donne pas aux tribunaux anglais le droit de statuer sur les contestations qui intéressent un gouvernement étranger, et il n'existe pas de juridiction internationale ayant une pareille compétence. La *jurisprudence* anglaise décide d'une manière constante que les tribunaux anglais n'ont pas de compétence pour statuer sur les litiges intéressant un gouvernement étranger.

[3] Clunet, 1876, p. 125-126.

[4] Garba, dans Clunet 1888, p. 180.

dans une demande de saisie formée contre l'ambassadeur de Turquie, à raison d'un décret du sultan portant préjudice aux créanciers de la Banque Ottomane.

Westlake [1] résume la tradition de la jurisprudence anglaise en disant qu'on « ne peut assigner devant la justice anglaise pour des obligations soit *ex contractu*, soit *quasi ex delicto*, ni les Etats étrangers, ni leurs souverains. »

Autres pays. — Nous rappelons pour la *Belgique* le jugement du 11 novembre 1876 déjà cité [2], admettant les principes décisifs de la Cour de Cassation française. Les jurisprudences *belge* et *hollandaise* se sont prononcées pour l'incompétence en raison de l'indépendance des nations régie par les principes du droit des gens [3].

En *Autriche*, nous pouvons mentionner un arrêt de la Cour suprême [4]. Un porteur d'obligations d'un emprunt turc, n'ayant pas reçu le paiement des intérêts, s'adressa aux tribunaux autrichiens pour obtenir certaines mesures destinées à sauvegarder ses droits ; sa demande fut repoussée dans toutes les instances, et la Cour suprême déclara qu'on ne peut invoquer devant les tribunaux autrichiens des droits contre un Etat étranger.

Notons, en *Allemagne*, le projet de loi présenté au Reichstag [5] par le Conseil fédéral, en 1885, pour établir catégoriquement l'incompétence des tribunaux allemands dans tout différend où un Etat étranger serait partie. Ce projet fut rejeté par la commission du Reichstag.

Nous avons sous les yeux deux jugements [6] : dans le premier, une Cour se déclara incompétente pour prononcer sur la demande d'un particulier contre le gouvernement de Roumanie, concer-

[1] *Treatise on private international law*. § 181. citation Garba, *do*, p. 184.

[2] V. p. 97-99.

[3] Voir *Clunet* 1902, p. 874-5.

[4] *Clunet* 1878, p. 386.

[5] *Clunet* 1885, p. 645 et suiv.

[6] *Clunet*, 1885, p. 654 et suiv., traduction Beauchet.

nant des actions de chemins de fer. « Les réclamations des créanciers allemands contre un gouvernement étranger ne peuvent être poursuivies que par la voie diplomatique », arrêta la Cour. Une ordonnance contraire a été rendue en Bavière dans une instance contre l'Etat autrichien qui, ayant racheté une ligne de chemins de fer, se trouvait en conflit avec des obligataires de l'ancienne société. Un de ces derniers, au bénéfice d'un jugement qui avait admis ses prétentions vis-à-vis de la société, fit saisir des locomotives et des wagons appartenant à l'ancienne société. La Cour déclara mal fondée l'exception d'incompétence soulevée par le ministre autrichien des Affaires étrangères, car l'Etat autrichien s'était substitué volontairement aux engagements de la Société qui n'ont point perdu par là leur caractère purement privé et, par le fait de cette substitution, l'Etat autrichien s'était volontairement soumis à la juridiction des tribunaux allemands.

Ce dernier jugement présente une *exception* au principe de l'incompétence. Nous allons voir, en effet, que la doctrine indique plusieurs exceptions et admet la compétence des tribunaux dans des procès engagés contre un Etat étranger au sujet d'immeubles, d'héritages, etc. Nous passerons rapidement en revue les avis de quelques auteurs.

Von Bar [1] admet la compétence exceptionnellement dans les questions immobilières (*forum rei sitæ*), d'héritages (*forum hereditatis*) et lorsque l'Etat a accepté tacitement ou expressément la juridiction étrangère. Mais une fois le procès engagé, l'Etat ne peut se retrancher dans la suite derrière son exterritorialité. La bonne foi exige aussi que l'Etat étranger demandeur puisse se voir opposer une demande reconventionnelle (*forum reconventionis*). Ce jurisconsulte admet de plus la compétence des tribunaux étrangers quand l'Etat établit à l'étranger des

[1] *Internationales Privatrecht,* II, p. 674-676. Voir aussi l'article de von Bar, dans *Clunet* 1885, p. 645 et suiv. sur la *compétence des tribunaux allemands pour connaître des actions intentées contre les gouvernements et les souverains étrangers.*

succursales pour l'exploitation de ses monopoles ou de telle autre institution commerciale (*forum obligationis*) [1]. De même pour les contrats qui devront être exécutés complètement par les deux parties sur le territoire de l'Etat auquel les tribunaux appartiennent. Heffter [2] admet que la personnalité privée du souverain est soumise aux lois d'un Etat étranger au point de vue de ses relations de droit privé, dépendant de ce dernier, particulièrement s'il s'agit d'immeubles et d'héritages situés à l'étranger et d'obligations de droit privé inhérentes à ces mêmes biens et héritages.

Westlake [3] admet exceptionnellement la compétence dans les instances contre les Etats étrangers concernant : des actions immobilières, des actions *in rem,* soit contre des navires de commerce appartenant à des souverains étrangers, soit contre les souverains étrangers qui sont en même temps sujets de l'Etat [4], et aussi dans le cas de demandes reconventionnelles.

Ch. de Martens [5] admet aussi la compétence des tribunaux pour prononcer la saisie ou la séquestration des immeubles de l'Etat étranger.

Le projet de l'Institut de Droit International [6] (session de

[1] Voir aussi l'article de von Bar précité, p. 646 : « Il serait étrange, en effet, que lorsqu'un gouvernement, ainsi que cela se présente, fait incidemment le commerce, il pût jouir librement de tous les avantages accordés aux commerçants ordinaires, puis qu'aussitôt qu'il le juge à propos, il pût se retrancher derrière sa situation de puissance souveraine. Von Bar distingue aussi les actes accomplis *jure imperii* et *jure gestionis.* Pour les seconds seuls, il y a compétence. (Voir *Internation. Privatrecht,* p. 674).

Voir aussi André Weiss : *Droit International privé.* Paris 1886, p. 886.

[2] *Droit International moderne.* Edition allemande. Berlin, 1881, p. 118, (citation de Garba).

[3] *Treatise on private international law.* London, 1880 § 182 (citation de Garba).

[4] Même avis dans Lawrence : *Commèntaire des éléments du Droit International,* par Wheaton (vol. III, p. 421) Citation de Garba.

[5] Dans le *Précis du droit des gens moderne de l'Europe.* § 173 R. D. I. 1869, p. 285 (article de Jozon).

[6] Clunet, 1892, p. 314 et suiv. Voir encore de Paepe, p. 87-88 qui admet la compétence s'il s'agit d'actes civils de l'Etat étranger.

Hambourg) admet les exceptions déjà mentionnées. Il refuse pourtant la saisie des immeubles affectés, avec l'approbation expresse ou tacite de l'Etat dans le territoire duquel ils se trouvent, au service de l'Etat étranger. (Art. 1, § 2 du projet). Il autorise les autres actions immobilières, les actions où l'Etat étranger a la qualité de légataire ou d'héritier d'un ressortissant du territoire, celles se rapportant à un établissement commercial ou industriel ou à un chemin de fer exploité par l'Etat étranger dans le territoire, celles pour lesquelles l'Etat étranger a expressément reconnu la compétence du tribunal (ici se place le cas de la demande reconventionnelle). Enfin le projet admet les actions fondées sur des contrats conclus par l'Etat étranger dans le territoire, si l'exécution complète, dans le même territoire, en peut être demandée par une clause expresse ou d'après la nature même de l'action, de même que les actions en dommages-intérêts résultant d'un délit ou d'un quasi-délit (art. 2).

Il nous serait facile d'énumérer plus longuement les opinions des auteurs sur les exceptions à apporter au principe de l'incompétence [1], mais nous avons hâte d'arriver à l'examen des arguments des partisans de la compétence, et à l'étude des difficultés que présente l'exécution d'un jugement rendu contre l'Etat étranger. Nous considérerons enfin la compétence dans les questions d'Emprunts d'Etats.

b) *De quelques arguments en faveur de la compétence.*

Il est impossible d'invoquer le principe de souveraineté pour soustraire l'Etat étranger à des poursuites devant les tribunaux, car « c'est un grand mot [2], qui mal entendu, mal expliqué,

[1] Notons encore, comme renseignements bibliographiques sur la question de compétence : Jugement du Tribunal de la Seine, du 18 avril 1847, (Voir Laurent III, p. 77-78) ; — Hartmann R. D. I. 1890, p. 429 et suiv. ; — Clunet, 1890, p. 38-39 ; — De Paepe, p. 37 (aux pages 72-3 de cet ouvrage, on trouvera des sources bibliographiques sur les auteurs français, — Dalloz, Piot, Louis Renault, etc. — qui ont suivi la jurisprudence de la Cour de Cassation dans l'interprétation de l'art. 14 ; à la page 90, une citation de Bonfils).

[2] R. D. I. 1869, p. 284.

sert à colorer une criante injustice et une flagrante violation du droit qui appartient à tout créancier de poursuivre son débiteur. Le principe de la souveraineté et de l'indépendance n'a pas un caractère absolu et exclusif, il ne peut être dégagé de l'idée de justice ; autrement il conduirait à la négation de toute vérité et à la destruction de tout ordre social ». Cette souveraineté peut subir de fortes limitations, sans être par là affectée dans son essence. « Elle a cela de commun avec la propriété du droit civil qu'elle peut supporter, comme une balle élastique, des impressions de longue durée ou momentanées, et qu'elle reprend sa figure antérieure dès que l'impression cesse »[1]. On admet que la souveraineté de l'Etat n'est pas altérée lorsqu'il plaide comme défendeur dans une action immobilière ; or, voilà cette souveraineté en danger dès qu'il s'agit d'actions mobilières[2]. Pradier-Fodéré s'est élevé avec indignation contre l'interprétation donnée à l'art. 14. « Invoquer le principe de l'indépendance des Etats pour se soustraire avec sécurité à l'accomplissement de ses engagements, ce n'est point en appeler à une règle du droit des gens ; c'est abuser d'un grand mot et d'une grande idée pour se placer au-dessus du droit lui-même[3]. »

De plus, il est inadmissible de permettre à l'Etat étranger, en vertu de l'art. 15 c. civ., de poursuivre un Français et de refuser l'assimilation de l'Etat étranger à un étranger à l'art. 14. De même l'art. 3 c. civ. parle, dans son deuxième paragraphe, des étrangers possédant des immeubles en France. Or, on admet que ce mot étranger désigne aussi l'Etat étranger. Pourquoi deux poids et deux mesures ?

Autre anomalie : L'Etat étranger peut être poursuivi reconventionnellement[4]. Donc un Etat étranger peut être con-

[1] Hartmann, R. D. I. 1890, p. 426.

[2] Laurent III, p. 103. Mais certains auteurs voient dans le fait d'un Etat qui possède des immeubles à l'étranger une acceptation tacite de se laisser juger par des tribunaux étrangers.

[3] Piedelièvre. *Précis de Droit International public*, p. 243.

[4] Jozon. R. D. I. 1869, p. 286. — R. D. I. 1869, p. 286.

damné par un tribunal étranger. Que devient alors le principe de l'indépendance des Etats ? Si la souveraineté n'est pas compromise quand l'Etat étranger est demandeur, pourquoi le serait-elle lorsqu'il est défendeur ? Et l'Etat étranger est bel et bien défendeur dans une demande reconventionnelle [1]. Cette souveraineté recevrait-elle une atteinte, lorsque, pour des actes civils, pour l'interprétation d'un contrat, par exemple, l'Etat étranger serait appelé devant une autre juridiction que la sienne ? Quand un Etat exerce des droits de particuliers, c'est l'Etat comme particulier, comme personne civile et non comme souverain [2], contre lequel on intente une action et qui peut être condamné. Si l'on considère « offensant » pour l'Etat étranger d'être cité à la barre d'un tribunal, l'offense n'existe-t-elle pas tout aussi bien lorsque l'Etat étranger est cité en matière immobilière ? Il est vrai que beaucoup d'auteurs considèrent l'acquisition immobilière à l'étranger comme une acceptation tacite de la juridiction pour les procès occasionnés par un immeuble.

Et, revenant sur l'interprétation donnée à l'art. 14 [3] du Code civil et qui admet l'action de l'Etat étranger exercée en France contre des Français, alors qu'on la refuse aux Français contre l'Etat étranger, des auteurs ont pu dire que les citoyens étaient sacrifiés au profit d'un Etat étranger entré civilement en rapport avec eux [4]. Aucune nécessité d'ordre public n'impose d'affranchir du droit commun les Etats étrangers au préjudice des citoyens. Et pourquoi privilégier l'Etat étranger, puisque les citoyens peuvent poursuivre devant les tribunaux

[1] Un arrêt de la Haute-Cour de justice (Angleterre) du 24 nov. 1897 restreint l'étendue des demandes reconventionnelles contre l'Etat étranger en ne les déclarant recevables que si elles constituent de simples moyens de défense, c'est-à-dire si l'objet de ces demandes est le même que celui de la demande principale, valablement soumise au tribunal. (*Clunet*, 1899, p. 402.)

[2] Laurent III, p. 81. Cet auteur conclut une page plus loin en faveur de la compétence des tribunaux pour juger un Etat étranger.

[3] Voir Demangeat. Citation Garba, Clunet 1888, p. 187.

[4] De Paepe, p. 5 et 6.

l'Etat dont ils sont ressortissants [1] ? C'est une inconséquence, dit Laurent [2].

C'est une humiliation pour un tribunal, c'est une abdication de la souveraineté nationale de dire à un citoyen : « Nous ne contestons pas votre droit, mais n'espérez aucune juridiction de nous, nous ne pouvons vous aider [3]. » Mais, répondent d'autres auteurs [4], la souveraineté d'un Etat a pour limite la souveraineté des autres Etats. Si un Etat, en vertu de sa souveraineté, jouit du droit de juridiction, il ne peut imposer ce droit de juridiction aux autres Etats qui, eux aussi, sont souverains.

Quant à l'affirmation que toute personne contractant avec un Etat étranger se soumet implicitement à la compétence exclusive des juges étrangers dans les contestations qui pourraient naître, elle est tout simplement gratuite [5]. Une telle renonciation, qui désarme complètement le particulier, ne se présume point, elle ne peut résulter que d'une déclaration formelle [6]. Pourquoi ne pas invoquer contre l'Etat étranger une présomption qui le soumettrait aux lois du pays où il contracte ou acquiert des biens [7] ? Enfin, la loi écrite, la loi positive ne doit-elle pas primer un principe de droit international non sanctionné par une loi ou un traité [8] ? « Il suffit de prononcer les mots : Droit international... et le pouvoir législatif perd toute autorité, et la désobéissance aux lois, qui sans cela s'appellerait anarchie, devient régulière et correcte » [9]. L'incompétence heurte le prin-

[1] Jozon, R. D. I. 1869, p. 284.

[2] Article de Garba. — *Clunet* 1888, p. 186 et 187, même opinion de Demangeat.

[3] Spée. *Clunet,* 1876, p. 335.

[4] De Cuvelier R D I 1888, p. 124.

[5] Demangeat, Citation Garba, Clunet 1888, p. 187.

[6] De Paepe : *Clunet* 1895, p. 38.

[7] Von Bar : *Internationales Privatrecht.* Edit. 1889, p. 669.

[8] Spée. *Clunet,* 1876, p. 435.

[9] Do p. 436.

cipe du respect de la fortune privée, de l'égalité de tous devant la justice [1].

II. — L'EXÉCUTION

Nous avons distingué la question de compétence de celle d'exécution. Elles appartiennent, en effet, à deux domaines distincts. Un tribunal pourrait, *en principe* — car nous avons vu que la jurisprudence s'y oppose, sauf dans le cas des exceptions (*forum hereditatis*, *rei sitæ*) — rendre un jugement contre un Etat étranger. Mais comment l'exécuter ? Que vaudrait la constatation d'un droit sans une sanction à ce droit, sans des moyens de contrainte pour le faire respecter ? Certains se contentent, il est vrai, de ce simple prononcé ; la constatation de l'existence du contrat, d'une obligation à remplir leur suffit. Mais peut-on saisir — et la question devient très importante pour le cas qui nous concerne, celui des emprunts d'Etats [2] — les biens de l'Etat étranger situés dans notre Etat ? La question de la saisie implique celle de la compétence ; cela est de toute évidence. Comme l'a dit Holtzendorf [3], « il est certain qu'une saisie-arrêt ne pourrait émaner des tribunaux d'un Etat dont le pouvoir juridictionnel ne s'étend point au fond de l'action à intenter contre un débiteur étranger. » Les autorités qui se seront rangées, pour ce qui concerne la compétence, à l'avis de la Cour de Cassation française, s'opposeront tout naturellement à la saisie. Mais il est des arguments spéciaux que nous tenons à exposer.

[1] R D I. 1869, p. 286.

[2] Ainsi, tel Etat qui n'a pas satisfait à ses engagements vis à vis de l'étranger emprunte de nouveau dans le pays de ses créanciers. Ces derniers pourront-ils faire saisir-arrêter les deniers du nouvel emprunt entre les mains des banquiers ? De Paepe résout la question par l'affirmative, en ajoutant que «si l'Etat qui contracte un emprunt à l'étranger veut rendre insaisissables les fonds qui en proviennent, rien ne l'empêche d'en stipuler l'insaisissabilité dans le contrat qu'il passe avec les souscripteurs ». (p. 99).

[3] *Clunet*. 1876, p. 431.

1° — *La saisie ne libérerait pas le tiers vis-à-vis de l'Etat étranger*. Celui-ci, en effet, ne reconnaîtrait pas la légalité d'une sentence rendue contre lui par un tribunal étranger. Le débiteur de l'Etat étranger, qui aurait payé le tiers en vertu du jugement rendu, pourrait être poursuivi à nouveau sur le territoire de ce même Etat étranger, qui n'admettrait pas la validité de la libération obtenue par le débiteur [1].

2° — *L'Etat*, par sa nature, a une situation particulière, il *a besoin de la totalité de ses ressources pour fonctionner normalement*. La privation de quelques-uns de ses biens jette dans son existence un trouble plus grand que dans celle d'un particulier. Ses deniers ont une destination publique, ils ne peuvent être saisis, puisque ce serait paralyser la marche du gouvernement [2]. L'argent provenant des revenus sert aux bases économiques de l'Etat [3] ; toute exécution forcée apporterait un trouble dans l'organisme de l'Etat. Les deniers de l'Etat ne peuvent être détournés de leur destination [4]. « Les biens de l'Etat sont affectés aux besoins des services publics, et on doit considérer comme un attentat à la vie politique que de priver l'Etat de ce qui est destiné aux exigences des services publics. Ce sera une vraie atteinte aux droits primordiaux de l'Etat et de sa finalité comme entité politique que d'amoindrir les moyens qu'on doit considérer lui être indispensables pour satisfaire à ses devoirs vis-à-vis de la collectivité et atteindre le but pour lequel il est constitué... Tous les biens qui appartiennent à un Etat sont insaisissables parce que la destination en est sacrée et les intérêts publics doivent toujours primer les intérêts des particuliers [5]. »

[1] De Cuvelier, R D I, 1888, p. III. Voir l'arrêt de la Cour de Cassation du 22 janvier 1849 dont nous avons donné le texte (page 100).

[2] Arrêt de la Cour de Paris, du 7 janvier 1825. (Laurent III, p. 88).

[3] Kaufmann. R D I, 1890, p. 583.

[4] *Clunet*, 1876, p. 126.

[5] Pasquale Fiore (R. D. I. 1903, p. 621).

Jurisprudence.

L'*Angleterre* nous offre un exemple concret des plus intéressants [1] : En 1870, MM. Dreyfus et Schröder avaient lancé un prospectus annonçant l'émission par la République du Pérou de bons consolidés à 6 % ; le Pérou se proposait, avec les fonds que produirait l'emprunt, la construction d'une ligne de chemins de fer. Les titres indiquaient l'affectation de garanties : d'abord une hypothèque sur tous les biens de l'emprunteur ; une garantie sur les produits des douanes ; une autre garantie sur le chemin de fer projeté, et enfin une dernière garantie sur la vente du produit du guano. Nous verrons dans la suite combien toutes ces garanties étaient illusoires.

Il semblait que cet emprunt péruvien fût suffisamment protégé. En 1875, cependant, le paiement des coupons fut suspendu. Mais le guano était toujours vendu en Europe, à preuve que MM. Dreyfus et Schröder étaient chargés d'en assurer le placement. Pressés par les créanciers d'affecter le produit de ces ventes au paiement des coupons arriérés, MM. Dreyfus et Schröder s'y refusèrent. Un créancier leur intenta une action en spécifiant bien que son but n'était pas d'obtenir contre un gouvernement étranger l'exécution d'un contrat, mais de *faire proclamer son droit* sur des biens déterminés qui lui avaient été donnés en gages par un gouvernement étranger ; il demandait à la Cour de prononcer que les agents du Gouvernement péruvien n'étaient que de simples dépositaires desdits biens.

Le demandeur fut débouté en première instance et en appel. Un juge exposa les motifs suivants [2] : Les bons ne sont que des engagements d'honneur, ce ne sont pas des contrats ordinaires dont l'exécution puisse être poursuivie devant les tribunaux ordinaires des pays étrangers. Les tribunaux nationaux ne pourraient se prononcer. Le gouvernement péruvien a contracté sous garantie de la bonne foi nationale. Mais que vaut ici le mot *engagement ?* Chacun sait que la première obligation d'un

[1] *Clunet,* 1878, p. 46 et suivantes.

[2] *Clunet,* 1878, p. 48.

gouvernement est de subvenir aux dépenses des services militaire et civil, dans la mesure qu'il juge convenable. Comment admettre qu'il y ait une hypothèque ou un gage, alors que ces droits du créancier hypothécaire ou gagiste se trouvent subordonnés aux droits du débiteur d'engager le bien soumis au gage ou à l'hypothèque, suivant ses propres besoins ? On ne peut donc soutenir qu'il y ait dans l'espèce une constitution de gage sérieux... D'ailleurs, on ne peut poursuivre l'agent en l'absence du principal. Le principal est le gouvernement péruvien. Le demandeur ne peut poursuivre ce gouvernement ; il n'a donc pas le droit d'agir contre ses agents.

Quelques années auparavant un procès avait déjà surgi à propos d'une semblable affectation de la vente des guanos péruviens [1]. En 1862 était intervenue, entre le gouvernement du Pérou et une compagnie péruvienne, une convention par laquelle cette compagnie était chargée de l'exportation du guano en Grande-Bretagne et en Irlande, moyennant l'obligation pour elle de le vendre et de tenir à la disposition du gouvernement péruvien une certaine part du produit de la vente. Des prêteurs, dont les intérêts des titres garantis par les guanos étaient restés impayés, intentèrent à la Compagnie un procès pour obtenir l'affectation du guano expédié en Angleterre au paiement de leurs coupons. Ils furent déboutés. La Cour de Chancellerie motiva son arrêt en disant « qu'on ne peut pas forcer une compagnie étrangère (ou des agents) à appliquer les produits d'une marchandise placée entre ses mains à l'amortissement d'un emprunt étranger ; que quand un gouvernement étranger contracte un emprunt en Angleterre, le contrat d'emprunt est régi par la loi de l'Etat étranger et non par la loi anglaise ; qu'une cour anglaise ne peut faire exécuter un contrat émanant d'un gouvernement étranger sur les biens de ce gouvernement existant en Angleterre. »

Nous avons déjà dit sur quel terrain s'est placée la jurisprudence française ; l'arrêt de la Cour de Cassation du 22 janvier

[1] *Clunet*, 1876, p. 125 et suiv.

1849 refuse toute saisie contre les biens d'un Etat étranger situés en France [1]. Mentionnons que les créanciers du gouvernement d'Haïti avaient formé une saisie-arrêt sur des fonds appartenant à ce gouvernement. Le tribunal déclara que « la chose elle-même ne peut faire l'objet d'une saisie-arrêt ; qu'en effet, les deniers de l'Etat sont insaisissables et ne doivent pas être détournés de leur destination au profit d'intérêts particuliers » [2].

La *jurisprudence allemande* s'est prononcée aussi pour la négative dans une affaire Ziemer contre le gouvernement de Roumanie. Le Ministre des Affaires étrangères avait rédigé une note pour faire remarquer qu'en autorisant la saisie on pouvait craindre des représailles contre les propriétaires allemands à l'étranger. Rappelons l'arrêt de Bavière, cité plus haut dans la question de compétence, qui admettait la saisie ; mais c'était un cas que nous avons jugé rentrer dans les exceptions au principe d'incompétence (voir p. 105).

En *Belgique*, les juristes ont eu l'occasion de débattre la question [3], lors de la saisie-arrêt des canons Krupp destinés à la Turquie (voir la note à la page 97), saisie-arrêt qui fut infirmée par le tribunal civil d'Anvers.

Si un très fort courant se dessine contre l'admissibilité d'une saisie sur les biens de l'Etat étranger, il serait néanmoins erroné de croire que cette opinion réunisse l'unanimité des suffrages. Dans sa pétition au Sénat français, dans laquelle se trouve discutée la question de savoir si les tribunaux d'un pays sont compétents pour connaître des obligations contractées envers les

[1] La Cour de Cassation a décidé, par arrêt du 5 mai 1885, que, même pour assurer l'exécution d'un jugement prononcé contre un Etat étranger par un tribunal français, un Français ne peut faire saisir-arrêter en France, entre les mains d'un tiers, les sommes et valeurs qui appartiennent à cet Etat. (De Paepe, p. 63.)

[2] *Clunet*, 1876, p. 126.

[3] Sur ce sujet, dans *Clunet*, 1876, un article de Fr. v. Holtzendorff (p. 431 et suiv.) ; deux articles de Spée (p. 329 et 435 et suiv.)

nationaux par un gouvernement étranger, Vergé admettait la possibilité de procéder par voie de saisie-arrêt [1]. Spée [2] s'élève contre l'argument que l'Etat a besoin de toutes ses ressources pour fonctionner normalement. « Ce serait sanctionner ce principe démoralisant, dit cet auteur, que plus un personnage est puissant et important, et moins il doit remplir ses engagements ». Kauffmann [3] est d'avis que l'exécution forcée sur le numéraire de l'Etat est admissible pour autant qu'elle n'est pas interdite par une loi spéciale. De Paepe [4], examinant la question spécialement pour la Belgique, est d'avis que si la loi belge accorde le privilège de l'insaisissabilité aux biens de l'Etat belge, elle ne l'étend pas aux biens que les Etats étrangers possèdent en Belgique. « Leurs biens, dit-il, n'y pourraient être insaisissables qu'en vertu de la législation qui leur est propre. Or, cette législation étrangère n'exerçant aucun empire en Belgique, n'y régit pas leurs biens. Vouloir la leur appliquer, ce serait empiéter sur la souveraineté de la Belgique. Les biens des Etats étrangers n'y sont donc pas insaisissables, quoiqu'ils le soient dans leur pays ». Cet auteur développe cette idée et arrive à parler un peu plus loin de la procédure employée autrefois dans les Provinces-Unies : « Toute action était introduite contre les Etats ou les souverains étrangers par la saisie des biens qu'ils y possédaient, surtout par celle des sommes qui leur étaient dues ; et le juge, en autorisant la saisie, devenait compétent pour statuer sur l'action. C'est ce qu'on appelait le *forum arresti* [5]. Ainsi, anciennement en Hollande, la personne civile des Etats étrangers était, en principe, soumise aux tribunaux, et l'action était généralement introduite contre eux par la saisie des biens

[1] R. D. I. 1869, p. 286.

[2] *Clunet*, 1876, p. 336.

[3] R. D. I. 1890, p. 585. (*Le Droit International et la Dette publique égyptienne*). L'auteur de cet article ne s'occupe ici que de la saisie contre l'Etat en général, non pas de la saisie contre un Etat étranger.

[4] p. 2.

[5] p. 2 et 3.

qu'ils y possédaient [1]. » De Paepe admet que l'insaisissabilité des biens de l'Etat sur son territoire est une règle nécessaire pour sa conservation et pour sa vie. Mais n'est-ce pas exagérer cette nécessité que de vouloir l'étendre aux biens qu'il possède hors des limites de la souveraineté ? L'Etat doit trouver ses ressources sur son territoire. La saisie peut avoir des inconvénients, ainsi une saisie de chemins de fer. Mais pourquoi les Etats ne concluent-ils pas des conventions internationales [2] ? Si l'Etat, qui contracte un emprunt, ne stipule pas dans le contrat qu'il passe avec les souscripteurs, l'insaisissabilité des fonds de l'emprunt, il reste soumis de sa propre volonté au droit commun, il s'expose sciemment à la saisie pour l'exécution de ses engagements, comme une personne privée [3]. Bynkershoek [4] dit que, la raison d'Etat mise à part, il n'y a rien qui empêche qu'on ne saisisse les effets des Puissances étrangères et qu'un Etat n'exerce sa juridiction sur ces sortes de biens.

Quant à l'argument consistant à dire que la saisie ne libérerait pas le tiers vis-à-vis de l'Etat étranger, de Paepe [5] fait remarquer que l'on peut faire valoir les mêmes griefs contre l'art. 14 du Code civil, quand un jugement, au lieu d'être prononcé contre un Etat, l'est contre un particulier. Ce dernier pourrait toujours être saisi et condamné à l'étranger ; le danger provient du défaut d'autorité des jugements des pays étrangers. Ce danger toutefois n'est réel que si le tiers possède des biens à l'étranger. Piot [6] admet une exception au principe d'incompétence des tribunaux nationaux pour ordonner la saisie des biens d'un Etat étranger dans le cas de la réalisation d'un gage constitué par l'Etat étranger, car, en le constituant, il a renoncé

[1] p. 43.

[2] p. 98 et 99.

[3] p. 98.

[4] *Du juge compétent des ambassadeurs*. Ch. IV, p. 43-44. (Citation de Paepe, p. 42.)

[5] p. 102.

[6] *Des règles de compétence applicables aux Etats et aux souverains étrangers*. p. 26 et suiv. (Citation de Paepe, p. 73.)

à son privilège, il s'est soumis à ces tribunaux nationaux : il faut bien que les créanciers aient un moyen de tirer parti de leur gage. D'ailleurs les prévisions budgétaires ne seront pas modifiées si on saisit le gage, puisque sa destination primitive sera conservée au gage [1].

III. — QUID POUR LES EMPRUNTS D'ÉTATS ?

Jusqu'ici nous n'avons qu'incidemment parlé des emprunts d'Etats au point de vue de la compétence. Les créanciers d'un Etat étranger pourront-ils, en cas de non-paiement, saisir leurs tribunaux d'un différend relatif à l'emprunt et obtenir un jugement constatant leurs droits, jugement que les créanciers pourront faire exécuter dans la suite sur les biens de l'Etat étranger sis sur leur territoire ?

Von Bar [2] estime qu'il n'y a pas de compétence *ratione materiae* lorsqu'il s'agit d'une obligation contractuelle telle que celle dérivant d'un emprunt. L'Etat s'est réservé, en effet, expressément ou tacitement, en soumettant le contrat à une loi spéciale, le pouvoir de le modifier par une autre loi spéciale, dans le cas où il ne se trouverait plus en situation de l'exécuter. Aussi longtemps qu'une loi n'est pas intervenue pour modifier le contrat originaire — ou mieux, n'a pas déclaré partiellement la banqueroute — on peut poursuivre l'Etat devant les tribunaux indigènes. Mais on doit exclure toute action contre l'Etat

[1] Nous avons vu, par l'exemple du procès des guanos péruviens, que cette manière de voir n'a pas été admise par la Cour de Chancellerie anglaise.

[2] *Internationales Privatrecht*, II, p. 673.
Garba (dans Clunet 1888, p. 188) résume l'opinion de von Bar en disant que celui-ci admet la compétence de l'autorité judiciaire vis-à-vis des souverains et des Etats étrangers défendeurs, toutes les fois que l'obligation dont il s'agit ne provient pas d'un titre juridique fondé sur une loi de l'Etat et qu'on pourrait la faire valoir telle quelle, vis-à-vis d'un particulier. Il en résulte qu'on ne pourrait pas assigner en justice un Etat étranger en raison d'un emprunt contracté en vertu d'une loi de finance, tandis qu'on le pourrait au sujet d'une livraison de marchandises.

intentée devant les tribunaux étrangers, car, en choisissant la forme législative ou celle du décret pour la formation du contrat d'emprunt, l'Etat n'a pas contracté une obligation qui soit comparable à une action ordinaire de droit privé. Il faudrait, en revanche, tenir un autre raisonnement [1] si l'Etat avait constitué à l'*étranger* un gage en faveur de ses créanciers, car, par cet acte, il aurait indiqué ces biens comme n'étant pas indispensables à son entretien et aurait admis qu'une poursuite de pur droit privé pouvait avoir lieu contre lui [2]. Dans son rapport présenté à l'Institut de Droit international (Session de Hambourg 1891 [3]) sur la compétence des tribunaux dans les procès contre les Etats et souverains étrangers, von Bar, à l'art. II § 2, s'exprima comme suit :

« Ne sont point recevables les actions en dommages-intérêts pour des actes de souveraineté, y compris les actions résultant d'un engagement du demandeur comme fonctionnaire de l'Etat, ni les actions concernant les Dettes de l'Etat étranger contractées par souscription publique ». Après discussion, ce paragraphe fut modifié comme suit : « Ne sont point recevables les actions formées pour des actes de souveraineté, y compris les actions résultant d'un contrat du demandeur comme fonctionnaire de l'Etat, ni les actions concernant les Dettes de l'Etat étranger contractées par souscription publique [4] ».

Si l'on considère le contrat d'emprunt d'Etat comme un pur contrat de droit privé, on pourra réclamer la compétence des tribunaux étrangers pour rendre un jugement ou autoriser une saisie. Dans sa pétition au Sénat français [5], dont nous avons déjà

[1] *Internationales Privatrecht*, II, p. 674.

[2] *Projet de l'Institut de droit international :* art. 1 § 3. Pourtant le créancier, au profit duquel est mise en gage ou donnée en hypothèque expressément une chose qui appartient à un souverain ou chef d'Etat ou Etat étranger, par ce souverain ou chef d'Etat ou Etat, peut la retenir ou faire saisir le cas échéant. (Clunet, 1892, p. 314.)

[3] R. D. I. 1891, p. 424.

[4] R. D. I. 1891, p. 528.

[5] R. D. I. 1869, p. 285-6.

parlé, Vergé, qui estimait que, en empruntant, l'Etat agissait comme une personne privée, s'indignait de ce que les engagements de l'Etat étranger, qui lui-même « était venu à la Bourse de Paris et était parvenu à grands renforts d'annonces et de réclames à donner du papier pour de l'or », demeurassent lettre morte et ne pussent être utilement invoqués devant les tribunaux français, malgré les engagements contractés et consignés sur ce titre. « Ainsi, disait-il, le bey de Tunis a contracté anciennement des emprunts, il en contracte de nouveaux. Il vient à ne pas payer ses premières dettes ; on ne pourra le poursuivre et les capitaux qu'il prélève sur de nouveaux souscripteurs partiront pour Tunis au nez et à la barbe des premiers souscripteurs, sans possiblité de recours de leur part. Il y a plus : si éclairés et avertis par l'insolvabilité de l'Etat emprunteur, les nouveaux souscripteurs ne complètent pas le montant de leurs souscriptions, l'Etat inviolable et irresponsable pourra les poursuivre, et les tribunaux français s'ouvriront à ces réclamations ».

De Paepe [1] reproche à von Bar de sacrifier les droits des créanciers à des considérations politiques ; il met, dit-il, « l'Etat à l'aise aux dépens des souscripteurs de ses emprunts. Si l'Etat croit que, pour remplir sa mission politique, il a besoin de la situation exceptionnelle que veut lui accorder M. von Bar, il faut que, par une stipulation formelle, les citoyens soient avertis des conditions exceptionnelles dans lesquelles ils prêtent leur argent à l'Etat. A défaut de cette stipulation, l'Etat étranger doit, comme les autres emprunteurs, rester justiciable des tribunaux. » Lewandowsky [2] admet que, par cela seulement qu'un Etat émet un emprunt en pays étranger, il en accepte tacitement la juridiction, ce qui, dit-il aussi, est d'ailleurs conforme à l'intention présumée des souscripteurs.

Les arguments invoqués par von Bar nous semblent les plus justes. Nous serions fort surpris si des tribunaux saisis d'une

[1] P. 149.

[2] P. 31.



action des créanciers contre un Etat étranger, se déclaraient compétents. Nous nous demandons, en effet, quels seraient les éléments d'appréciation de ces tribunaux, car, dans l'emprunt d'Etat, nous n'avons pas seulement à considérer les droits stricts des créanciers. L'Etat, en effet, en vertu de son droit de conservation peut, si sa situation économique est compromise, restreindre ses engagements, et, dans le cas de l'emprunt d'Etat, spécialement, l'Etat se réserve expressément cette faculté en adoptant la forme législative pour la conclusion du contrat. Or, un tribunal étranger pourrait constater l'authenticité du titre des créanciers, mais comment pourrait-il faire abstraction de la loi qui aura modifié le contrat originaire ? Le tribunal aurait à apprécier la valeur de deux lois ; il ne saurait hésiter et devrait appliquer la dernière loi promulguée par l'Etat débiteur. Nous n'insisterons pas sur les difficultés dans l'exécution de la sentence ; elles ont été exposées avec assez de développement dans les paragraphes précédents.

Nous estimons que lorsque un Etat a suspendu ses paiements, ce n'est pas à un tribunal étranger — sauf acquiescement de l'Etat débiteur — à venir trancher, par un jugement, les contestations nées de ce fait. Un tribunal pourrait bien constater l'existence d'une obligation modifiée par une loi postérieure. Mais ce ne serait pas suffisant. Ce n'est pas à un juge étranger, qui ignore dans quelle situation financière se trouve l'Etat débiteur, à condamner un Etat à opérer un versement de fonds. Dès qu'il y a suspension de paiements, une mesure unique s'impose, celle de la liquidation ; et cette liquidation doit être faite en contradictoire avec les créanciers ou leurs représentants. Des tribunaux n'auraient aucune compétence pour apprécier un fait aussi complexe ; ils pourront bien estimer la valeur des titres originaires des créanciers, mais ils n'auront aucun élément pour apprécier le rapport existant entre ces titres originaires et les conditions économiques particulières de l'Etat débiteur qui ont été la cause déterminante de la modification des droits des créanciers. En résumé, on ne saurait mieux dire que M. Lacombe qui a exprimé son opinion en ces

termes[1] : « L'intervention des tribunaux, si l'on admet leur compétence, ne peut pas avoir d'effet utile pour garantir aux prêteurs l'exécution des engagements qu'un Etat étranger a contractés envers eux. Il y a à cela une double raison : d'abord c'est que les jugements rendus par les tribunaux d'une nation n'ont aucune autorité réelle en dehors de cette nation ; il faudrait, pour qu'ils puissent être ramenés à exécution dans l'Etat débiteur, qu'ils reçussent au préalable l'exequatur dans cet Etat ; autant vaut saisir directement les tribunaux étrangers ; d'autre part, les cas où une exécution peut être utilement suivie dans la nation dont les tribunaux ont rendu le jugement en question sont tout à fait exceptionnels ; il faut que l'on trouve dans le territoire de leur juridiction des choses saisissables ; le cas est tellement rare qu'on peut le négliger et l'importance des objets sur lesquels porterait cette exécution serait tellement minime qu'elle ne donnerait aucune satisfaction aux créanciers impayés. »

C. Intentat de l'Action devant des juridictions spéciales.

En Egypte, il existe une juridiction spéciale devant laquelle les porteurs, ou mieux leurs représentants, peuvent poursuivre l'Etat, si celui-ci ne satisfait pas à ses obligations d'ordre financier : cette institution est connue sous le nom de *tribunaux mixtes* ou *tribunaux de la réforme judiciaire ;* ces tribunaux ont toute la compétence nécessaire pour se prononcer sur un différend né au sujet de la dette, entre le gouvernement du khédive et ses créanciers.

Il y avait autrefois en Egypte, par le fait des capitulations conclues avec différents Etats étrangers, plus de dix-sept juridictions différentes[2]. En 1867, commencèrent avec les Etats intéressés des pourparlers pour arriver à simplifier cette situation et, le 16 septembre 1875, sous le règne d'Ismaïl, on

[1] *Val. mob.* II, N° 70, p. 9.

[2] Kauffmann, R. D. I, 1890 p. 571.

aboutit à la promulgation d'un règlement qui répondait à la fois aux vues du gouvernement égyptien et des Puissances. Solennellement inaugurés le 28 juin 1875, ouverts solennellement le 1er janvier 1876, ces tribunaux (trois tribunaux de première instance et une cour d'Appel) entrèrent en fonctions le 1er février 1876. Après une période de cinq années, si l'expérience n'eût pas confirmé l'utilité pratique de la Réforme judiciaire, il aurait été loisible aux Puissances, soit de revenir à l'ancien ordre de choses, soit d'aviser, d'accord avec le gouvernement égyptien, à d'autres combinaisons. (Tit. III, Art. 40 du Règlement). En fait, quelques articles seulement ont été modifiés par la suite. Pendant cette période quinquennale, cependant, aucun changement ne devait avoir lieu dans le système adopté. Nous nous trouvons en présence d'un droit qui est international par son application et par son origine[1]. Kauffmann[2] apprécie comme suit les conséquences de l'institution de ces tribunaux :

« Le gouvernement égyptien ne peut plus changer arbitrairement le droit qui régit ses obligations et celles du khédive vis-à-vis des créanciers étrangers. La réforme judiciaire met fin, en ce qui concerne les rapports de l'Egypte avec cet ordre de créanciers, à l'abus en vertu duquel l'Etat, tout en étant, comme débiteur, partie en cause, pouvait comme détenteur du pouvoir souverain, transformer arbitrairement à son avantage le droit d'où résultent ses obligations. L'Egypte et le khédive, lorsqu'ils s'engagent dans des rapports internationaux de ce genre, sont soumis au droit international en vigueur pour ceux-ci. En Egypte, de pareils rapports juridiques internationaux n'appartiennent pas à un droit national dépendant d'une des parties, mais au droit international indépendant des deux parties. »

Mais si l'Egypte ne peut modifier librement le décret et les règlements qui ont institué les tribunaux mixtes, elle peut tou-

[1] Kauffmann, R. D. I., 1890, p. 574.

[2] R. D. I. 1890, p. 576.

tefois proposer certains changements à l'agrément des Puissances.

DES JURIDICTIONS MIXTES ÉGYPTIENNES OU TRIBUNAUX DE LA RÉFORME JUDICIAIRE [1]

Composition des tribunaux, nomination des juges.

Il existe en Egypte :

a) Trois tribunaux de première instance (composés de sept juges, dont quatre étrangers et trois indigènes) à Alexandrie, au Caire et à Zagazig ;

b) Une Cour d'Appel siégeant à Alexandrie (composée de onze magistrats, dont sept étrangers et quatre indigènes).

Les jugements des tribunaux de première instance sont rendus par cinq juges (dont trois étrangers et deux indigènes) ; les arrêts de la Cour d'appel par huit magistrats (dont cinq étrangers et trois indigènes).

Les tribunaux et la Cour d'appel sont présidés par un des magistrats étrangers.

Les juges sont nommés par le gouvernement égyptien, avec l'approbation des gouvernements étrangers (art. 1-8). Les juges qui composent la Cour d'Appel et les tribunaux sont inamovibles (art. 19) ; leur avancement et leur passage d'un tribunal à un autre n'ont lieu que de leur consentement et sur le vote de la Cour d'Appel, qui prendra l'avis des tribunaux intéressés (art. 20).

Compétence. Les tribunaux connaissent seuls des contestations en matière civile et commerciale entre indigènes et étrangers de nationalités différentes, en dehors du statut personnel.

Ils connaissent seulement des actions réelles immobilières

[1] *Règlement d'organisation judiciaire pour les procès mixtes en Egypte.* Nous n'examinerons ici ni l'organisation judiciaire de la juridiction pénale mixte, ni les dispositions d'ordre intérieur concernant le fonctionnement des tribunaux mixtes.

entre indigènes et étrangers, ou entre étrangers de même nationalité ou de nationalités différentes.

Le gouvernement, les administrations, les Daïras de S. A. le Khédive et des membres de sa famille sont justiciables de ces tribunaux dans les procès avec l'étranger. (Art. 10.)

Les tribunaux ne peuvent pas statuer sur la propriété du domaine public.

Ils ne peuvent connaître des actes de souveraineté, ni des mesures prises par le gouvernement en exécution et en conformité des lois et règlements d'administration publique.

Mais, sans pouvoir interpréter un acte d'administration, ou en arrêter l'exécution, *ils sont compétents pour juger les atteintes portées par cet acte à un droit acquis d'un étranger reconnu, soit par des traités, soit par des lois, soit par des conventions.* (Art. 11.)

L'exécution des jugements a lieu en dehors de toute action administrative consulaire ou autre, et sur l'ordre du tribunal (art. 18). Seront soumis à la juridiction mixte (juridiction pénale) toute attaque ou résistance avec violences ou voies de fait contre les magistrats en fonctions, ou les officiers de justice instrumentant ou agissant légalement pour l'exécution des sentences ou mandats de justice (art. 6 du règlement d'organisation judiciaire en matière pénale).

C'est devant cette juridiction que les Commissaires de la Caisse de la Dette, représentants légaux des créanciers étrangers, peuvent poursuivre le gouvernement égyptien, si celui-ci ne remplit pas ses engagements.

DEUXIÈME PARTIE

De l'Arbitrage

L'arbitrage suppose l'existence d'un *compromis,* c'est-à-dire d'une convention par laquelle les parties s'engagent, l'une envers l'autre, à soumettre leur différend à un arbitre, ou à un

tribunal arbitral, ou à une commission arbitrale, dont elles promettent d'accepter la décision [1].

L'arbitrage peut être prévu lors de la signature de la convention ou du contrat que les arbitres auront à interpréter : il y aura alors un article spécial inséré dans l'acte, soit une *clause compromissoire* « par laquelle les parties contractantes prendront l'engagement réciproque de recourir à un arbitrage en cas de contestation sur le contenu, l'interprétation, l'exécution du traité [2]. »

Le compromis doit contenir la nomination de l'arbitre ou des arbitres, ou la détermination du mode de leur nomination, et la fixation de l'objet de l'arbitrage. Ce compromis peut contenir toute autre disposition concernant le lieu, le temps, la procédure de l'arbitrage [3].

Des auteurs ont préconisé l'introduction d'une clause compromissoire dans les contrats d'emprunts d'Etats, clause en vertu de laquelle toutes les difficultés relatives à l'exécution et à l'interprétation du contrat seraient soumises à l'arbitrage. Cette clause compromissoire énumérera les cas où le tribunal arbitral devra être saisi, cas de conversion, de réduction d'intérêt, de retard dans les paiements, etc. Dans la préface qu'il consacra à l'ouvrage de Lewandowsky [4], Leroy-Beaulieu écrivait à ce sujet : « Si jamais l'arbitrage international eut sa raison d'être, c'est bien dans le cas qui nous occupe ».

Mais, nous admettrons que, dans la question du règlement de la dette, il n'y a pas seulement une question de droit et d'interprétation, mais que, à côté de la question de droit strict, celle de l'obligation prise par l'Etat, il y a un autre problème qui se présente, celui de l'examen des ressources dont dispose cet Etat. Les arbitres, s'il y a arbitrage, devront condamner

[1] Rivier, p. 166.

[2] Rivier, p. 170.

[3] Gentet : *Droit diplomatique. Sommaire,* p. 52.

[4] *La Protection des capitaux empruntés en France par les Etats étrangers ou les sociétés,* p. X.

l'Etat à payer ses dettes *in id quod facere potest*, comme le disait la formule romaine lorsqu'il s'agissait de certaines actions dites *cum beneficio competentiæ* [1].

A deux reprises différentes, nous trouvons dans les contrats d'emprunts conclus par les khédives des exemples de clauses compromissoires. L'une est une clause compromissoire pure : dans l'emprunt de 1862, sous Saïd Pacha, une clause prévoyait que, en cas de contestation, des arbitres seraient nommés en nombre égal par les parties et que, en cas de désaccord entre les arbitres, le grand vizir turc statuerait en dernier ressort. Une seconde clause — est-ce bien un compromis ? — prévoyait qu'en cas de contestation au sujet de l'emprunt de 1864, contracté sous Ismaïl, le vice-roi devait statuer définitivement et sans recours [2].

Dans sa session de 1877 [3], l'Institut de Droit International recommanda avec instance d'insérer dans les futurs traités internationaux une clause compromissoire, stipulant le recours à la voie d'arbitrage en cas de contestations sur l'interprétation et l'application des traités. Au Congrès international de la Paix, à Berne [4], en 1892, sur la proposition de M. Garié, il a été exprimé le vœu que la clause compromissoire, comprenant notamment la désignation d'un tribunal arbitral spécial, s'il n'en existe aucun déjà de permanent, soit introduite dans le contrat d'emprunt d'Etat.

Lewandowsky [5] dit que pour que l'acceptation de l'arbitrage ne souffre pas de difficulté et qu'elle n'ait aucun caractère blessant,il faut qu'elle ait été prévue par une clause compromissoire introduite dans le contrat d'emprunt.

Lorsque la question de la nomination des arbitres aura été résolue, ainsi que l'étendue de leur compétence, nous estimons que, si l'on charge les arbitres de liquider complètement la

[1] Voir Ch. I, p. 33.
[2] Kauffmann, R. D. I. 1890, p. 570.
[3] R. D. I. 1877, p. 318.
[4] Lewandowsky, p. 40.
[5] P. 52.

situation financière de l'Etat débiteur, ils devront observer dans l'accomplissement de leur mission les phases suivantes :

1° — Ils procèderont d'abord à l'examen des titres : cet examen comprendra l'authenticité de ceux-ci, leur dénombrement, le prix auquel ils ont été émis sur le marché. L'existence des créances devra être nettement établie par les arbitres, avec indication de la valeur de remboursement et du taux d'émission.

2° — Les arbitres désigneront un certain nombre d'experts, qui se réuniront en commission et devront rédiger un rapport, après étude, sur les points suivants :

a) Appréciation de la situation économique de l'Etat, de ses ressources, du développement futur que l'on peut attendre de lui, des revenus que l'Etat a perçus dans le passé ; examen critique du système actuel d'impôts, des améliorations qui peuvent être apportées dans l'assiette et dans la perception de ces impôts, appréciation des charges nouvelles qui peuvent être décrétées sans nuire au développement économique du pays et de ses habitants.

b) Examen critique de la situation budgétaire sur une période à fixer par les arbitres, mais que nous fixerons en principe à dix ans ; indication des déficits budgétaires et recherche de leurs causes ; élaboration d'un projet de budget normal.

c) Conclusions des experts sur la situation économique ; en particulier proposition concernant les plus-values et les économies budgétaires que l'on peut réaliser, et indication des bénéfices qu'en retirerait le service de la dette.

Nous préférerions voir une commission d'experts chargée de cette mission ; mais il se pourrait que les arbitres eussent en main des éléments d'appréciation suffisants pour arriver à conclure sans avoir recours à ladite commission. Si une semblable commission devait être formée, nous désirerions que l'Etat débiteur y fût représenté par un ou plusieurs délégués ; mais l'élément national devrait rester en minorité.

3° — Après avoir pris connaissance du rapport des experts, les arbitres prononceront leur sentence en tenant compte de l'importance des créances, telles qu'elles auront précédemment

été établies par eux, et en opposant à ce montant des créances les résultats acquis par l'expertise et les propositions faites par les experts. Le tribunal arbitrera, par exemple, une réduction du capital ou des intérêts, ou une consolidation ou d'autres solutions encore, et, si c'est de sa compétence, il désignera des contrôleurs des revenus.

Mais que se passera-t-il si l'Etat débiteur refuse d'exécuter la sentence arbitrale qui ne lui aurait pas été favorable ? Nous répondrons à cette question en citant l'article 18 du Projet de la Conférence de la Haye (1899) : « La Convention d'arbitrage implique l'engagement de se soumettre de bonne foi à la sentence arbitrale ». La notion d'arbitrage implique la soumission à la sentence rendue. Mais, — et c'est ici que l'on peut faire remarquer que l'arbitrage ne supprime pas la guerre — si l'Etat débiteur refusait d'accepter la sentence, le respect de celle-ci pourrait lui être imposé par la force [1]. Meili attire l'attention sur le fait qu'il n'y a pas d'exemples de non-observation de sentences prononcées par des tribunaux internationaux institués par une convention [2], et que, dans le cas qui nous occupe, un Etat qui a besoin d'argent doit ménager l'opinion publique ; les peuples savent reconnaître la signification des sentences internationales.

Voici, pour terminer, quelques exemples d'arbitrage relatifs aux Dettes d'Etats :

[1] Citons un passage de Rivier (p. 185) :
«L'Etat contre lequel la sentence a été rendue peut avoir de justes motifs d'en refuser l'exécution. Il fera valoir que le compromis était nul ou éteint, que l'arbitre s'est trompé ou s'est laissé corrompre ; que la sentence a été surprise par dol, qu'elle est injuste matériellement, enfin, et c'est le cas le plus fréquent, que l'arbitre a excédé ses pouvoirs ou ne s'est pas conformé aux prescriptions du compromis. Il est évident, d'ailleurs, que jamais un gouvernement ne pourrait être obligé d'obtempérer à une sentence qui porterait atteinte à l'indépendance, à l'honneur ou à l'intégrité de l'Etat ; il serait un gardien infidèle de ces trésors nationaux s'il les sacrifiait au respect de la décision d'un tiers. »

[2] Meili, p. 80. Pourtant (voir Rivier, p. 185) il existe des cas où des pays ont refusé d'exécuter l'arbitrage pour vice de forme.

En exécution du protocole signé à Santiago, le 23 juillet 1892, les gouvernements français et chilien demandèrent au gouvernement de la Confédération helvétique d'autoriser le président du Tribunal fédéral à répartir entre les créanciers du Pérou, après avoir déterminé leurs droits, les sommes qui avaient été déposées à la banque d'Angleterre en vue de leur être ultérieurement distribuées et qui provenaient des ventes du guano des dépôts péruviens effectuées, par ordre du gouvernement chilien, à partir du 9 février 1882 [1].

Plus récemment [2], un arbitrage est intervenu dans le règlement de la Dette dominicaine pour fixer les délais de paiement des indemnités à accorder à l'Improvement Company et aux compagnies associées. L'article premier du protocole, signé le 31 janvier 1903, stipulait que :

« Il est convenu que le gouvernement dominicain paiera au gouvernement des Etats-Unis la somme de quatre millions cinq cent mille dollars en or américain, aux termes à fixer par les arbitres. Ce versement devra être effectué et accepté comme indemnité totale par les Compagnies citées plus haut, pour l'abandon de tous leurs droits, propriétés et intérêts, et comme liquidation complète de tous comptes, prétentions et différends entre le Gouvernement dominicain et les Compagnies susdites ; les délais suivant lesquels l'indemnité convenue sera payée seront déférés à un comité de trois arbitres, dont l'un devra être nommé par le Président des Etats-Unis, l'autre par le Président de la République Dominicaine, et le troisième par le Président des Etats-Unis et le Président de la République dominicaine conjointement. »

La sentence fut rendue à Washington, le 14 juillet 1904 [3].

Enfin, le 22 février 1904, a été prononcé un arbitrage concernant la dette du Vénézuéla. Cet Etat et les différentes puissances [4]

[1] *Clunet*, 1894, p. 1147. Voir sur le même sujet Clunet, 1896, p. 237.

[2] *Rapport de l'Association nationale des porteurs français*. 1903-04. Protocoles, p. 83 et suiv.

[3] *Association nationale des porteurs français*. Rapport, 1905, p. 78.

[4] L'Allemagne, la Grande-Bretagne et l'Italie, puissances intervenantes ; la Belgique, l'Espagne, les Etats-Unis d'Amérique, la France, le Mexique, les Pays-Bas, la Suède et Norvège.

dont les nationaux avaient des réclamations à faire valoir contre lui, avaient convenu de recourir à la Cour permanente d'arbitrage de la Haye, afin qu'il fût statué sur certaines difficultés qui s'étaient élevées au sujet du règlement de ces réclamations. Le tribunal arbitral, composé de trois membres désignés à cet effet par S. M. l'empereur de Russie, se réunit le 1er octobre 1903 et prononça sa sentence le 22 février 1904.

La Cour devait principalement statuer sur la question de savoir si l'Allemagne, la Grande-Bretagne et l'Italie avaient ou n'avaient pas droit à un traitement préférentiel ou séparé pour le paiement de leurs réclamations contre le Vénézuéla. Le Vénézuéla, ayant consenti à mettre de côté 30 % du revenu des douanes de la Guayra et de Puerto Cabello pour le paiement des réclamations de toutes les nations contre le Vénézuéla, la Cour de la Haye avait à décider comment ces recettes devaient être réparties entre les puissances bloquantes, d'une part, et les autres puissances créancières, d'autre part ; sa décision devait être sans appel.

La Cour décida et prononça à l'unanimité comme suit :

1° — « L'Allemagne, la Grande-Bretagne et l'Italie ont droit à un traitement préférentiel pour le paiement de leurs réclamations contre le Vénézuéla.

2° — « Le Vénézuéla, ayant consenti à mettre de côté 30 % du revenu des douanes de la Guayra et de Puerto Cabello pour le paiement des réclamations de toutes les nations contre le Vénézuéla, les trois puissances susmentionnées ont un droit de préférence au paiement de leurs réclamations au moyen de ces 30 % des recettes des deux ports vénézuéliens susindiqués.

3° — « Chaque partie en litige supporte ses propres frais et une part égale des frais du tribunal. Le gouvernement des Etats-Unis d'Amérique est chargé de veiller à l'exécution de cette dernière disposition, dans le délai de trois mois. »

Le tribunal arbitral était composé de MM. Mourawieff, Lammasch et de Martens. Parmi les nombreux considérants

de la sentence, notons celui-ci : « Le tribunal ne se reconnaît absolument aucune compétence pour porter un jugement sur le caractère ou la nature des opérations militaires entreprises par l'Allemagne, la Grande-Bretagne et l'Italie contre le Vénézuéla ; le Tribunal n'était pas non plus appelé à décider si les trois puissances bloquantes avaient épuisé dans leur conflit avec le Vénézuéla tous les moyens pacifiques, afin de prévenir l'emploi de la force. »

On a discuté la question de l'institution d'un tribunal international[1], dans le but d'offrir aux Etats débiteurs et à leurs créanciers une juridiction neutre pour l'examen des différends nés à l'occasion d'emprunts d'Etats. La Conférence de la Haye de 1899 a décidé l'organisation d'une Cour permanente d'arbitrage, siégeant d'ordinaire à la Haye, accessible en tout temps et fonctionnant, sauf stipulation contraire des parties, conformément aux règles d'une procédure insérée dans la convention. Nous estimons que l'institution de cette Cour donne satisfaction au vœu exprimé.

[1] Voir Meili, p. 73. — Pflug, p. 78.

CHAPITRE V

De la protection des créanciers étrangers par leurs gouvernements.

Nous avons réservé jusqu'ici l'étude de l'action que peut exercer, dans le conflit entre un Etat étranger et ses créanciers, l'Etat dont ces derniers sont ressortissants. Ce chapitre nous met en présence de l'hypothèse que voici : L'Etat débiteur a suspendu ses paiements ; toutes les démarches, collectives ou individuelles, des créanciers auprès du gouvernement de cet Etat sont restées vaines. Les créanciers n'ont pu obtenir des tribunaux de l'Etat débiteur qu'ils se déclarassent compétents ; ou bien, manquant de confiance dans l'impartialité de l'autorité judiciaire ou connaissant sa jurisprudence établie de ne pas se déclarer compétente pour juger les conflits de ce genre, les créanciers ne se sont pas adressés à elle.

Les prêteurs se trouvent dépouillés de leurs droits et de leur argent, sans espoir d'obtenir justice ; l'Etat auquel ils ont fait crédit a refusé de reprendre le service des intérêts, de rétablir les garanties supprimées ou, dans le cas extrême, il a déclaré purement et simplement répudier tout engagement. De la part de leur débiteur, les créanciers n'ont plus rien à attendre ; ils sont là, en expectative, tâchant de mettre à profit tous les incidents pour rappeler leurs droits et leurs privilèges, mais, en fait, sans défense.

Pourtant ces créanciers appartiennent à un Etat qu'on écoute lorsqu'il parle, et qui peut contraindre à écouter si l'on

se refuse à le faire. Cet Etat admettra-t-il que l'épargne de ses nationaux soit dissipée par un Etat étranger ? Permettra-t-il à celui-ci de violer les engagements pris vis-à-vis de ses nationaux — engagements que l'Etat débiteur pouvait modifier, il est vrai, mais pour une juste cause ? — Ne demandera-t-il pas à cet Etat débiteur une justification de la suspension de ses paiements et, s'il n'en reçoit pas, n'en viendra-t-il pas à exiger le rétablissement des créanciers dans l'intégralité de leurs droits ? Tel est le problème auquel nous allons nous efforcer de trouver une solution.

I. Phase amiable ou diplomatique.

Pour assurer la continuité de leurs rapports entre eux, les Etats accréditent auprès des gouvernements étrangers des fonctionnaires permanents, appelés diplomates. Le rôle de la diplomatie est principalement de renseigner l'Etat accréditant, d'intervenir auprès des gouvernements étrangers pour la protection des nationaux, de prévenir les conflits. Un gouvernement, sur la demande des intéressés, pourra charger ses représentants d'une démarche auprès du gouvernement de l'Etat qui a fait banqueroute, pour l'engager à mieux tenir compte de ses engagements vis à vis des ressortissants étrangers ; et l'Etat débiteur sera averti que dans le cas où il ne serait pas fait droit à ces réclamations, l'Etat ou les Etats étrangers, dont les créanciers lésés sont ressortissants, exerceront contre lui une action plus directe mais plus dommageable à son indépendance et à son crédit. On fera comprendre à l'Etat débiteur qu'il y a avantage pour lui à obtenir un arrangement amiable avec ses créanciers plutôt que de se voir contraint à accepter une liquidation sommaire qui ne contribuerait en aucune manière à assurer le bon renom de ses titres.

Mais les gouvernements étrangers ne seront point tenus d'intervenir. En effet, s'ils estiment que les droits des créanciers ne sont pas fondés, que l'Etat débiteur a été dupe de

banquiers sans scrupules ou qu'une semblable démarche ne serait pas motivée ou serait simplement inopportune, ils pourront se refuser à mettre en mouvement l'appareil diplomatique.

Nous avons, dans l'histoire contemporaine, un exemple célèbre d'une démarche diplomatique collective en vue d'amener un Etat à tenir compte des réclamations de ses créanciers. Au Congrès de Berlin, en 1878, les Puissances recommandèrent à la Sublime Porte l'institution d'une Commission de liquidation de la dette ottomane [1]. La Turquie se conforma au vœu exprimé par les Puissances, vœu qui aurait revêtu le caractère d'un ultimatum, si la Porte n'avait pas donné immédiatement satis-

[1] *Congrès de Berlin : Extrait du Protocole N° XVIII.*

Le premier plénipotentiaire d'Italie présente au Congrès, au nom de ses collègues de France, de la Grande-Bretagne et d'Italie, la déclaration suivante pour être insérée au Protocole :

Les puissances représentées au Congrès sont d'avis de recommander à la Sublime Porte l'institution à Constantinople d'une commission financière, composée d'hommes spéciaux, nommés par les gouvernements respectifs, et qui serait chargée d'examiner les réclamations des porteurs de titres de la dette ottomane et de proposer les moyens les plus efficaces pour leur donner la satisfaction compatible avec la situation financière de la Sublime Porte. Carathéodory Pacha dit que son gouvernement donnera tous les soins à la question des finances ; c'est le devoir et l'intérêt de la Porte de faire tout le possible pour améliorer la situation. Les diverses propositions présentées au Congrès par les Plénipotentiaires ottomans pour le tribut, la part proportionnelle de la dette, etc., témoignent de la sollicitude du gouvernement turc pour les intérêts de ses créanciers. Mais il ne pourrait accepter la déclaration des plénipotentiaires de France, de la Grande-Bretagne et d'Italie, dans les termes où elle est formulée.

Carathéodory Pacha, sans pouvoir encore préciser les conditions ou l'époque d'un accord, indique que les créanciers de la Porte recherchent une entente entre eux et avec le gouvernement qui, de son côté, s'efforcera de les satisfaire dans la mesure de ses ressources.

Le Président ayant demandé si les autres puissances adhèrent à la proposition lue par le Comte Corti au nom de ses collègues d'Angleterre, de France et d'Italie, les plénipotentiaires d'Autriche-Hongrie et de Russie déclarent y donner leur assentiment. Le prince de Bismarck donne la même déclaration au nom de l'Allemagne. Son Altesse Sérénissime constate que le document sera inséré au protocole et que le Congrès en prend acte.

faction à ces dernières. Plus récemment, lors des événements du Vénézuéla, les Puissances adressèrent leurs réclamations, par la voie diplomatique, au gouvernement du Général Castro, et invoquèrent le droit de protéger leurs nationaux à l'étranger [1].

En revanche, lorsqu'en 1893 les créanciers allemands de la Grèce se tournèrent vers le Chancelier de l'Empire, alors M. le comte de Caprivi, pour lui demander aide et protection, celui-ci refusa d'intervenir ; il leur conseilla de s'aboucher avec les créanciers anglais, et de s'adresser directement au gouvernement hellénique [2].

Cette phase diplomatique précédera, en général, toute mesure d'intervention plus radicale; si l'Etat débiteur se range aux avis qui lui sont donnés, une liquidation définitive pourra intervenir ; ou bien les créanciers pourront consentir à un moratorium, ou à quelque sacrifice de ce genre. L'Etat et les créanciers, d'un commun accord, pourront nommer une commission d'enquête, aux fins d'examiner les ressources disponibles de l'Etat et les titres des créanciers, de conseiller certaines réductions budgétaires, d'évaluer les garanties affectées, bref, de concilier, avec la plus stricte impartialité, les intérêts de l'Etat avec ceux des créanciers. Dans le cas contraire, si les Puissances voient opposer à toutes leurs démarches un *non possumus* absolu de l'Etat débiteur, elles pourront adresser à ce dernier un *ultimatum*, qui, dans un délai très bref, sera suivi d'une intervention.

II. De l'intervention.

1. Définitions.

Intervention (*intus venire*), en droit international, signifie l'immixtion d'un Etat, de sa propre autorité, dans les affaires d'un autre Etat, en vue de lui imposer sa volonté [3]. On a dit

[1] Basdevant, R. G. D. I, 1904, p. 377.

[2] Kebedgy, dans *Clunet*, 1894, p. 509.

[3] Fr. de Martens : *Völkerrecht*. Berlin 1883, I § 76, p. 299 (citation de Flœckher, p. 3).

aussi [1] que c'est l'ingérence d'un Etat agissant d'autorité dans les relations de deux autres Etats, sans le consentement ni de l'un, ni de l'autre, ou bien dans les affaires intérieures d'un autre Etat.

L'intervention doit être motivée, c'est-à-dire avoir une juste cause. Lorsqu'un Etat veut à tout prix intervenir dans les affaires d'un autre Etat pour la satisfaction de quelque visée politique, il saisira le premier prétexte venu. Mais, éliminant d'emblée ce cas, nous admettrons, avec Flœckher [2], que le « motif de l'intervention réside dans le fait que la manière d'agir d'un Etat menace les intérêts de l'Etat intervenant, ou les touche par une influence sympathique;... que l'intervention sert à sauvegarder les intérêts compromis ou lésés de l'Etat intervenant. Par conséquent, si l'intervention veut garder son caractère, elle ne doit ni dépasser ce but, ni en poursuivre un autre à côté du but principal. Elle doit se contenter de garantir les intérêts compromis et d'écarter les causes de la lésion ou de la menace ».

2. Historique. — Le droit d'intervention. — Le principe de non-intervention.

L'intervention a joué un grand rôle, principalement à la fin du XVIIIe siècle et pendant le XIXe. On parlait, il y a une centaine d'années, d'un droit d'intervention. Les ressentiments que firent naître les interventions politiques des Puissances, au début du XIXe siècle, devaient aboutir au contre-principe de non-intervention.

Au XVIIIe siècle, rappelons l'intervention de la Prusse en Hollande (1788), la coalition contre la République française. La lutte réactionnaire des Puissances contre l'esprit d'affranchissement des peuples amena, en 1815, entre l'Autriche, la Prusse et la Russie, la formation de la Sainte-Alliance, qui «fit admettre, comme maxime de droit public externe, l'intervention armée

[1] Geffcken dans F. v. Holzendorff : *Handbuch des Völkerrechts*, t. IV, p. 131 (do).

[2] p. 5 et 6.

d'un Etat dans un autre, pour les dissensions qui pouvaient y surgir[1] » et « toutes les fois que, dans un pays quelconque, la révolution éclaterait et menacerait le trône »[2]. Les Puissances, en vertu de ce principe, intervinrent à Naples, dans le Piémont, en France, en Romagne[3].

La France se joignit à la Sainte-Alliance en souscrivant aux décisions du Congrès d'Aix-la-Chapelle, en 1818. Au Congrès de Vérone, Chateaubriand déclara que « l'intervention ou la non-intervention est une puérilité absolutiste ou libérale, dont ne s'embarrassera aucune tête qui pense : en politique, il n'y a pas de principe exclusif, l'on intervient ou l'on n'intervient pas, selon que le conseillent les exigences de son propre pays »[4].

L'Angleterre, dans cette période agitée de l'histoire, fit preuve de libéralisme. Lord Castlereagh, dans une circulaire du 19 janvier 1821, dit expressément que « le gouvernement anglais refuserait toute participation à la mesure projetée d'une intervention à Naples ; qu'il était disposé à reconnaître le droit d'intervention comme fondé pour tout Etat, dès que sa prospérité immédiate ou son intérêt serait mis en danger par les événements intérieurs d'un autre Etat, mais qu'il croyait que seule la nécessité la plus impérieuse pouvait justifier ce droit, et devait le limiter et le régler[5]. »

Les prétentions de la Sainte-Alliance à vouloir réprimer les soulèvements des colonies espagnoles contre le gouvernement de la Métropole, provoquèrent le message de Monroe, Président des Etats-Unis d'Amérique, message devenu un axiome de droit international pour tous les Etats de l'Amérique[6].

[1] Carnazza-Amari, R D I, 1873, p. 357.

[2] Flœckher, p. 28.

[3] Carnazza-Amari, R D I, 1873, p. 357.

[4] Carnazza-Amari, do, p. 358.

[5] Flœckher, p. 28. Comparer ces opinions de Chateaubriand et de Lord Castlereagh avec le paragraphe que nous consacrons, à la fin de ce chapitre, aux principes anglais sur l'intervention dans les cas de banqueroute d'Etat.

[6] Voir notre Appendice sur la Doctrine de Monrœ, à la fin de ce chapitre.

Rappelons, au XIX[e] siècle, les interventions de la Russie en Turquie, celle de la France en 1870 pour s'opposer à l'accession de Léopold de Hohenzollern au trône d'Espagne, l'intervention de la Russie et de la France pour exiger du Japon la renonciation à certaines de ses prétentions après la guerre de Chine.

Les capitulations en Orient et en Extrême-Orient présentent aussi un mode d'intervention dans les affaires intérieures des Etats.

La Sainte-Alliance avait parlé d'un *droit d'intervention.* On opposa, avons-nous dit, à cette prétention, un *principe de non-intervention.* Mais y a-t-il un droit permettant à un Etat de violer la souveraineté d'un autre Etat en lui imposant une décision qui n'est pas la sienne ? Intervenir, c'est empêcher un Etat de se déterminer librement, c'est lui arracher, en quelque sorte, momentanément, les droits résultant de cette souveraineté. Or pourrait-on déterminer les cas où il y aurait une obligation pour un Etat d'intervenir et pour un autre Etat de subir une intervention ? Au nom de la souveraineté, un Etat repoussera, par tous les moyens, les tentatives d'ingérence étrangère dans ses propres affaires. Au nom de cette même souveraineté, il serait en droit de repousser cette intervention, mais au nom d'un droit d'intervention, il devrait la subir !

Pourrait-il y avoir de même pour les Etats une obligation de ne pas intervenir ?

Ce principe de la non-intervention n'est qu'une protestation contre les excès de l'intervention. Il a été surtout proclamé par les ressortissants des Etats qui ont dû subir les violences et la domination d'un régime étranger.

Nous préférons voir dans l'intervention, non un droit, mais la sanction du droit. Les Etats se doivent mutuellement le respect de leur souveraineté, ils sont tenus d'user, dans leurs rapports, de procédés corrects, ils ont l'obligation de protéger les ressortissants des autres Etats, dans leurs personnes et dans leurs biens, au même titre que leurs nationaux, et d'éviter de faire des lois d'exception applicables exclusivement aux étran-

gers. Ces règles, qui président aux relations des Etats, font partie du Droit international public. Le jour où elles sont violées, en l'absence d'une autorité supérieure pour la répression des délits internationaux, c'est aux personnes du droit des gens qu'il incombe de réprimer les violations des coutumes internationales. L'Etat qui s'estime lésé agira seul ou avec l'aide d'autres Etats. Il est possible, toutefois, que cette sanction ne soit pas toujours exercée, et que le droit, dès lors, ne soit pas réalisé.

Nous nous trouvons donc vis à vis d'une notion qui ne considère plus l'intervention comme un droit, mais comme la sanction du droit [1] que les Etats ont adopté (expressément ou tacitement) dans leurs relations internationales. Cette sanction interviendra dans la mesure où l'Etat s'estimera lésé et où il aura les moyens de faire respecter son droit et peut-être quelque appui à cet égard. Les Etats faibles, en droit les égaux des Etats forts, pourront ainsi avoir à subir une intervention, alors que, pour un motif analogue, ils seraient peut-être dans l'impossibilité de faire respecter leur propre souveraineté. L'intervention est le corollaire du droit de conservation de l'Etat.

Il est impossible d'énumérer les faits qui peuvent justifier une intervention. Du reste, c'est au gouvernement d'apprécier l'opportunité d'une mesure semblable, suivant les circonstances du moment. L'intervention doit se borner à écarter la mesure vexatoire, à réparer le préjudice causé ou à obtenir une satisfaction et, dans certains cas, quand l'Etat intervenant ou ses

[1] « L'intervention est la sanction du droit et non pas le droit lui-même. Aussi longtemps que l'Etat observe soigneusement ses devoirs internationaux, toute intervention dans ses affaires intérieures et extérieures est illégitime ; ce serait une atteinte injustifiée à la souveraineté. Dans le cas contraire, et s'il méconnaît quelqu'un de ses devoirs, l'Etat lésé par cette violation du droit peut très justement intervenir dans les affaires soit intérieures, soit extérieures de la nation qui l'a offensé. Cette intervention est alors le seul moyen qu'il ait d'exiger la réparation qui lui est due, elle apparaît comme le complément nécessaire de son droit. » Pillet. *Des droits fondamentaux des Etats et la solution des conflits qu'ils font naître.* R. G. D. I, 1898, p. 88.

nationaux conservent des intérêts dans le pays, il pourra être exigé des garanties pour qu'à l'avenir les faits qui ont motivé l'intervention ne se renouvellent plus. L'intervention ne doit pas aller au-delà ; elle ne doit pas servir de prétexte à une conquête, car alors une contre-intervention des autres Etats pourrait se produire. L'intervention, en résumé, doit être limitée à l'objet qui la motive, et ne doit pas le dépasser.

Nous avons tâché de donner dans ce paragraphe une rapide idée de l'intervention, afin de préparer l'étude du point spécial que nous allons maintenant aborder.

3. — De l'intervention, spécialement dans les questions de Règlements d'Emprunts.

Y a-t-il une cause d'intervention dans la persistance d'un Etat à méconnaître ses obligations ? L'Etat des prêteurs ne devra-t-il pas plutôt rester dans le respect des droits souverains de l'Etat débiteur, conseiller à ses nationaux les démarches privées, et s'abstenir de toute ingérence dans les affaires intérieures de l'Etat étranger ? Restera-t-il indifférent, devant la ruine de ses ressortissants, impuissants à y porter remède par eux-mêmes, ou bien, sans s'en tenir à des messages diplomatiques recommandant ses nationaux à la bienveillance ou à l'attention du gouvernement de l'Etat débiteur, affirmera-t-il sa volonté de ne pas laisser dépouiller les siens, et prendra-t-il fait et cause pour eux ? Peut-on trouver dans la défense de ces intérêts matériels une juste cause à l'intervention ? L'intervention, qui est une sanction du droit international, pourra-t-elle être mise en œuvre pour empêcher que le *summum jus* ne devienne la *summa injuria*, et que, par l'exercice inconsidéré et exagéré de ses droits souverains, un Etat ne cause un préjudice considérable aux ressortissants d'un autre Etat ? Ou bien, en considération de la qualité souveraine du contractant, l'Etat des prêteurs devra-t-il s'abstenir de toute intervention ?

On a invoqué dans les deux sens de cette alternative des ar-

guments qui ont, pour la plupart, de la valeur [1], et que nous allons examiner.

a) *Arguments contre l'intervention.*

I. — *L'intervention* empiète sur les droits de souveraineté de l'Etat ; elle *viole cette souveraineté.* Pour les actes de souveraineté, la non-intervention doit être la règle, affirment certains auteurs.

Nous avons dit, dans notre premier chapitre, que la souveraineté consistait, pour l'Etat, dans le droit d'auto-détermination et d'auto-obligation. Mais nous avons ajouté que ce droit, absolu en principe, se trouvait limité par les droits souverains des autres personnes internationales, qui, dans le cas où un Etat viendrait à abuser de sa souveraineté, pourraient intervenir et le contraindre à rapporter une mesure dont les nationaux auraient à souffrir dans leurs personnes ou dans leurs propriétés. Dans l'intervention, il y a substitution de la volonté d'un Etat plus fort à la volonté d'un Etat plus faible.

L'indépendance d'un Etat doit être respectée par les autres Etats. Mais, au nom de cette indépendance, l'Etat ne peut commettre des actes barbares, massacrer des populations, par exemple, dépouiller des étrangers de leurs biens. De tels actes, s'ils sont commis par des gouvernements, peuvent donner lieu à une intervention, à moins que, par l'effet de certaines circonstances, des rivalités ou encore une certaine indifférence pour la protection des droits humanitaires, indifférence assez caractéristique de la fin du XIXe siècle, les Puissances ne se désintéressent et ne laissent faire. L'essence de l'Etat moderne civilisé est la souveraineté ; un Etat qui abuse des droits que celle-ci lui confère, par ignorance ou autrement, devient rétrograde, dangereux et mûr pour une tutelle internationale.

Certainement, l'intervention dans l'administration intérieure

[1] Voir principalement la consultation (dans R D I 1903, p. 597 et suivantes) demandée par M. Calvo à plusieurs juristes éminents au sujet des incidents du Vénézuéla, consultation que nous analysons plus loin.

d'un Etat, ainsi qu'elle pourra se produire dans l'éventualité d'une suspension de paiements, lèse la souveraineté. Mais, l'expérience démontre que, presque toujours, cette intervention ne favorise pas seulement l'intérêt des créanciers étrangers, mais s'exerce aussi pour le bien de l'Etat débiteur lui-même. Quelle serait la situation actuelle de quelques pays, tels que la Turquie, la Grèce et l'Egypte, si, à un moment donné, les Puissances n'avaient pas exercé une pression pour obtenir une liquidation, qui impliquait la reconnaissance formelle des droits des créanciers et l'établissement, pour l'avenir, d'un régime d'ordre et de bonne administration ? Ces trois pays n'ont qu'à se féliciter aujourd'hui, pour leur développement économique, de la fermeté qu'ont montrée quelques-uns des gouvernements de leurs créanciers, bien qu'il leur ait été dur, comme en Grèce, d'admettre cette ingérence étrangère.

Nous nous trouvons donc en présence de deux arguments pour combattre cette prétention de certains juristes d'entraver une intervention au nom de la souveraineté :

1° — On ne peut admettre qu'un Etat abuse de l'exercice de ses droits souverains ; il n'y a plus exercice dès qu'il y a abus.

2° — Si l'intervention, en vue d'écarter une mesure vexatoire d'un gouvernement, qui répudie en tout ou en partie ses engagements, est motivée par les intérêts des ressortissants de l'Etat ou des Etats intervenants, elle profite indirectement à l'Etat qui la subit, en le mettant en présence d'une situation claire et définitive, et en améliorant son crédit immédiatement ou au bout de quelques années.

II. — *L'intervention peut amener une contre-intervention.* S'il s'agit d'une intervention politique, cela peut se soutenir. Mais, dans une intervention comme celle que nous défendons, on n'a pas à craindre un fait semblable, lorsque les intervenants n'ont que les intentions qu'ils expriment ouvertement. Si des ambitions de conquête se cachent derrière le motif invoqué, l'intervention n'est plus sincère, et nous n'avons plus alors une

intervention financière, mais une intervention politique déguisée.

Toutefois, nous sommes obligé de faire une réserve : lors de l'intervention anglo-germano-italienne au Vénézuéla, un Etat de l'Amérique du Sud, la République Argentine, a protesté auprès du cabinet de Washington, en invoquant la doctrine de Monrœ. Nous retrouverons plus loin un examen de cet incident et des suites qu'il comporte.

III. — *L'Etat n'a pas à intervenir pour protéger quelques créanciers.* — Cet argument revient dans certains journaux chaque fois qu'il s'agit d'une intervention pour protéger des intérêts matériels de nationaux compromis à l'étranger [1]. On parle alors de « créances douteuses », « d'intérêts usuraires » ! Mais on oublie que les gouvernements n'interviennent qu'à bon escient et après un examen attentif des créances de leurs ressortissants. De plus, les intérêts seront presque toujours ramenés à un taux moyen : une prime élevée, justifiée au début de l'opération par un certain aléa, n'aurait plus de raison d'être puisque la créance s'est trouvée raffermie par la protection que lui a donnée l'Etat des créanciers.

Nous voyons aussi mettre en comparaison le profit minime que retirent les créanciers d'une intervention avec les frais considérables que celle-ci entraîne. Cet argument doit rester étranger au débat. Lorsqu'il s'agit de réaliser la justice, on ne met pas, dans un plateau de la balance, la valeur du droit ou de l'objet en litige et, dans l'autre, les frais qu'entraînera la procédure judiciaire. Si des particuliers renoncent à faire un procès uniquement par crainte des frais, l'Etat ne saurait tenir un pareil raisonnement dans le cas d'une intervention : ce serait alors la négation de la solidarité qui unit tous les citoyens d'un

[1] Tel a été l'argument dont se sont servis, en France, des personnes d'une opinion avancée, lors des incidents qui motivèrent une intervention du gouvernement de la République dans le règlement des créances Lorando-Tubini.

même[1] pays. Il ne s'agit pas de considérer l'importance de l'intérêt matériel engagé, mais l'importance du droit lésé.

IV. — *L'intervention amène la subordination de l'existence de l'Etat à ses ressources financières.* C'est tout le contraire qui est vrai. Si l'intervention a amené l'absorption du pays par l'intervenant, c'est qu'il ne s'agissait pas d'une intervention financière, mais d'une intervention politique, à laquelle la banqueroute de l'Etat a servi de prétexte. L'intervention, au contraire, permet à l'Etat de subsister en assurant le fonctionnement régulier de ses services d'administration et en lui donnant du temps pour se réorganiser et reconstituer ses forces. Les créanciers eux-mêmes ont intérêt à l'amélioration de la situation économique de leur débiteur. L'intervention ne poursuit pas le but de contraindre l'Etat banqueroutier à consacrer tous ses revenus au paiement de la dette, mais a comme objectif de régulariser la liquidation. Tout Etat doit pouvoir vivre, payer son administration et protéger ses frontières ; si l'intervention privait l'Etat de ces droits essentiels à son existence, elle serait injuste, et nous comprendrions alors le grief que nous combattons.

V. — *On ne peut sacrifier des vies humaines pour protéger des intérêts matériels.* L'intervention, en effet, s'il y a résistance de la part de l'Etat qui la subit, pourra amener une effusion de sang; un bombardement, par exemple, pourra être ordonné. Il serait affligeant de penser que, pour protéger les intérêts de purs spéculateurs, l'Etat intervenant doive recourir à des mesures semblables. Mais, nous supposons toujours que, avant d'intervenir, l'Etat a examiné les titres des créanciers, et ne s'est décidé à prendre fait et cause pour eux qu'avec la conviction de l'importance des droits compromis et de la bonne foi de leurs porteurs. Maintenant, pourquoi l'Etat banqueroutier

[1] L'article 3, § 6, de la *Constitution de l'Empire allemand* dit : « Dem Auslande gegenüber haben alle Deutschen *gleichmässig* Anspruch auf den Schutz des Reichs. »

résisterait-il aux conseils d'abord, aux menaces ensuite ? Pourquoi voudrait-il à tout prix conserver ce rôle d'être juge et partie dans son différend avec ses créanciers ? Le but de l'intervention n'est pas de contraindre l'Etat débiteur à rembourser l'arriéré des intérêts et des titres amortis, mais de faire pression sur lui pour le forcer à serrer de plus près l'examen de sa propre situation et des sacrifices qu'il est en mesure de consentir à ses créanciers. En intervenant, l'Etat ou les Etats agissent dans la plénitude de leur droit; l'Etat qui a fait faillite, et qui méconnaît ses obligations, a abusé des droits que lui conférait sa souveraineté et, s'il ne veut pas faire les sacrifices que ses créanciers sont en droit d'attendre de lui, il n'y a qu'un moyen de l'y contraindre : l'intervention.

b) *Arguments en faveur de l'intervention.*

Avant d'étudier les divers arguments invoqués pour justifier une intervention dans le cas de violation par un Etat des engagements relatifs à sa dette, il convient de faire une réserve et de dire que l'intervention — dans laquelle nous comprendrons toute la gradation des moyens, depuis les représailles jusqu'aux actes extrêmes, tels que le blocus, l'embargo, le bombardement — ne peut être exercée qu'après l'essai infructueux d'autres voies, telles que les voies judiciaires ou amiables [1]. Il serait inadmissible, en effet, qu'un Etat intervînt subitement, sans qu'il eût donné à l'Etat débiteur l'occasion de se justifier et de proposer un arrangement. Mais nous n'irons pas jusqu'à dire que *toutes* les voies de recours que nous avons étudiées — intentat d'une action devant les tribunaux de l'Etat débiteur et devant les tribunaux de l'Etat des créanciers, etc. — doivent avoir été épuisées avant que l'Etat des créanciers puisse intervenir. Nous ferions la part trop belle à l'Etat débiteur qui

[1] « L'emploi de la force ne se justifie que par son caractère de nécessité : or, cette nécessité n'apparaît qu'après épuisement des moyens d'arrangement amiable ». Basdevant. R. G. D. I, 1904, p. 373.

pourrait alors exciper de toutes ces exceptions dilatoires pour retarder la solution du conflit [1]. Nous demanderons simplement que l'occasion soit donnée à l'Etat débiteur, avant que des mesures de contrainte lui soient appliquées, de proposer un *convenio* à ses créanciers ; mais une intervention immédiate de l'Etat des créanciers serait justifiée si, à la suite d'actes dénotant une mauvaise foi par trop évidente, l'Etat débiteur méconnaissait dans la suite les termes de l'arrangement convenu. Il reste toutefois bien entendu que nous ne faisons pas allusion ici à l'intervention diplomatique qui peut avoir lieu simultanément avec toutes les démarches des créanciers, et même antérieurement à ces démarches.

[1] Jozon (R D I 1869, p. 281) disait : « Il faudrait, suivant nous, avant d'en arriver à cette extrémité (la guerre) que les créanciers saisissent les tribunaux de leurs réclamations. Ces tribunaux pourront être dans tous les cas ceux du pays débiteur. Et (p. 282) les tribunaux saisis jugeront, en interprétant les termes de la convention, si la réduction était prévue, soit expressément, soit implicitement, et si les créanciers sont, ou non, tenus de la subir. Ils rendront leur sentence, qui devra être exécutée par les voies et moyens ordinaires, sans que le gouvernement du pays auquel appartiennent les créanciers non payés, puisse, à moins de circonstances particulières et exceptionnelles, soutenir par la force les réclamations de ses créanciers. » Mais, il nous suffira de rappeler la jurisprudence, presque unanime dans tous les pays, qui déclare les tribunaux incompétents pour connaître des procès concernant les dettes d'Etats, lorsque les gouvernements étrangers sont défendeurs. A quoi servirait d'intenter une action quand déjà, à plusieurs reprises, les tribunaux se seront déclarés incompétents ? Les lenteurs de la justice ne pourront-elles pas aussi, dans ce cas, se combiner avec une certaine complaisance des tribunaux, qui apporteront volontairement du retard dans le prononcé de leur jugement ? Subordonner l'action de l'intervention à une semblable procédure préparatoire, amènerait nécessairement de grossiers abus et serait un leurre pour les créanciers. Notre avis, pourtant, se modifierait, si l'Etat, après avoir déclaré préalablement sa volonté de ne pas exciper d'incompétence, se soumettait par avance au jugement qui pourrait intervenir dans la suite contre lui. Mais encore faudrait-il des tribunaux sans parti pris et étrangers à tout nationalisme. Dans le cas où les tribunaux se seraient déclarés compétents et auraient débouté les créanciers, ces derniers n'auraient alors qu'à recourir à leurs gouvernements en invoquant le déni de justice. Mais nous nous trouverions dans cette dernière hypothèse en présence d'un cas très exceptionnel.

L'intervention financière se justifie :

1° — *Dans le cas de garantie.* Lorsque l'emprunt a été garanti par un Etat étranger, que cet Etat étranger l'a couvert de sa protection, en a garanti moralement le paiement et que l'Etat débiteur viole ses engagements en prenant une mesure en contradiction avec l'intérêt des créanciers, l'Etat étranger qui a protégé l'émission de l'emprunt peut intervenir... « Ce n'est pas seulement envers ses créanciers personnellement, c'est encore et surtout envers le gouvernement qui lui a prêté son concours, que le gouvernement emprunteur manque à ses engagements. Il s'ensuit qu'il y a là un conflit non-seulement de particuliers à gouvernement, mais encore de gouvernement à gouvernement avec toutes les conséquences ordinaires que peut entraîner un pareil conflit [1] ».

2° — *S'il résulte des faits qu'il y a violation du droit des gens par l'Etat débiteur*, que cette violation préjudicie aux droits d'un autre ou de plusieurs Etats; si, par exemple, dans le contrat ou par convention postérieure, l'Etat débiteur avait accepté de soumettre à l'arbitrage les contestations au sujet de sa dette, et que, au jour de la naissance du différend, l'Etat se dérobât, refusât de participer à la constitution du tribunal arbitral ou déclarât cette clause inexistante, nous admettons que l'intervention serait justifiée. Si même un seul Etat est lésé, d'autres Puissances pourront se joindre à son action et conclure un accord en vue d'une intervention collective. Tel serait le cas si des Etats craignaient les conséquences néfastes que pourrait avoir pour leur influence politique ou économique l'intervention d'un seul Etat, ou encore si ces Puissances désiraient, par leur concours et dans ce seul but, réprimer le délit du droit des gens au nom de la solidarité qui unit les Etats.

3° — *L'intervention a pu être prévue au contrat par une clause expresse.* Lorsqu'un gouvernement est sollicité par un Etat étranger d'autoriser sur son territoire l'émission d'un emprunt, il devrait se réserver expressément le droit, en cas de conflit,

[1] Jozon, R D I, 1869, p. 280.

d'intervenir dans le règlement de la liquidation en faveur de ses nationaux. Ce serait un acte de prévoyance de la part d'un gouvernement, en prévision de difficultés éventuelles, d'exiger de l'Etat emprunteur, comme condition de l'émission, une reconnaissance expresse de son droit d'intervention pour protéger les intérêts de ses ressortissants; il y aurait là un moyen d'obvier aux inconvénients qui peuvent résulter de la prétention de l'Etat débiteur à s'estimer le seul juge du règlement de sa dette.

4° — *Par le droit de conservation de l'Etat.* L'Etat est intéressé à la conservation de la richesse nationale. Si ses nationaux sont dépouillés de leur épargne et de leurs capitaux, il perdra de sa force. Il est intéressé directement à la répudiation de la dette d'un Etat étranger, car il en résultera pour lui un appauvrissement.

Leroy-Beaulieu [1] a précisé la question et indiqué dans quelle mesure cette intervention peut se produire. Il estime qu'un gouvernement a non-seulement le droit, mais le devoir d'intervenir auprès d'un gouvernement étranger pour faire respecter les intérêts de ses nationaux et sauvegarder leurs créances légitimes. Ce devoir, selon Leroy-Beaulieu, comporte certaines conditions : un examen très judicieux et très impartial des titres que possèdent les nationaux qui veulent mettre en jeu tout l'organisme diplomatique, éventuellement même militaire, de l'Etat auquel ils appartiennent. Il faut que les titres de ces créances soient absolument incontestables, que les comptes présentés par le créancier soient tout à fait sincères [2]. L'Etat des créan-

[1] *Economiste français*, 1901. 2e volume, p. 497. Article intitulé : « Neuf pour cent ». — Leroy-Beaulieu renvoie aussi à son *Traité de la Science des Finances.* 6e édit., t. II, p. 569.

[2] Citons, à ce propos, un fragment d'un discours prononcé par M. Thiers au Corps législatif dans la séance du 9 juillet 1867 : « A l'époque de l'expédition de St-Jean d'Ulloa (1839), le gouvernement français avait diminué considérablement le montant des réclamations de nos compatriotes ; il les avait réduites à trois millions. Eh bien ! lorsque le ministère des affaires étrangères dut faire la répartition de ces trois millions, il trouva qu'en réalité il n'y avait que deux millions à payer. » Calvo 4e édit., I, p. 350.

ciers doit mettre ses ressortissants à l'abri de toute spoliation, mais il n'est nullement tenu de leur procurer des gains [1], et il doit examiner si l'Etat débiteur est en situation de payer ce qu'on lui demande, s'il peut le faire intégralement et immédiatement, s'il n'y a pas lieu de lui accorder, vu ses embarras notoires, soit quelque remise, soit quelque délai.

Neymarck [2] s'est élevé, à plusieurs reprises, contre l'insouciance avec laquelle les pouvoirs publics considèrent leur devoir de protection des capitaux empruntés chez eux par un Etat étranger. « Qu'un négociant français soit lésé par un gouvernement étranger, dit-il [3], qu'un de nos nationaux, résidant hors de France, éprouve un préjudice du fait d'un agent ou d'un simple particulier d'un pays étranger, immédiatement la diplomatie française mettra tout en œuvre pour soutenir les intérêts de notre compatriote. Et quand un Etat, ayant emprunté des capitaux à notre pays, fait faillite à ses engagements, nous ne trouvons pas un mot à dire, pas une parole à prononcer pour défendre nos rentiers. Nous l'avons dit à l'Institut international, à Vienne, il est utile de le répéter : Le Droit financier international, qui n'existe pas, devrait être créé et fonctionner par un accord unanime des gouvernements ». Plus loin (p. 331), parlant de la suppression des garanties de l'emprunt, Neymarck traite de « brigandage » une semblable violation du contrat.

Rivier [4] a estimé que « la fortune des particuliers, sujets de l'Etat, forme un élément de la richesse et de la prospérité de l'Etat même. Il a intérêt au maintien, à l'accroissement de cette fortune. Si donc elle est compromise par le fait d'un Etat étranger qui administre mal ses finances, qui trahit la confiance que

[1] Cet article fut écrit au moment de l'incident du gouvernement français et de la Porte, au sujet des créances Lorando-Tubini. Ces créances étaient au 9 %; « neuf pour cent, dit Leroy-Beaulieu, c'est le taux à cause de l'aléa, mais quand le gouvernement intervient, ce taux doit être ramené à 5 % ».

[2] Voir : *Finances contemporaines*. Paris 1902, p. 300 et 331.

[3] p. 301.

[4] *Principes du Droit des Gens*. 1896, I, p. 272.

es particuliers ont eue en lui lorsqu'ils ont souscrit à ses emprunts à des conditions qui ne sont pas observées, qui viole ses engagements à leur égard, l'Etat auquel appartiennent les particuliers lésés, est évidemment autorisé à prendre leurs intérêts en main de la manière qu'il jugera convenable : il agira, soit par voie diplomatique, soit au moyen de représailles ; tout ceci dans la mesure qui résulte des principes du droit de représailles et de ceux du droit d'intervention. Il va sans dire que l'Etat peut agir même en dehors de ces limites, par des représentations et démarches amicales.

« Les particuliers n'ont, en règle générale, pas le droit d'exiger de leur Etat qu'il prenne ainsi leur cause en main. L'Etat peut refuser d'agir en leur faveur pour des motifs dont il est seul appréciateur ; mais s'il agit, il ne fait qu'exercer son droit. »

c) *Examen de quelques objections.*

Certains auteurs n'ont voulu admettre l'intervention que dans le cas où la solvabilité de l'Etat débiteur était établie. Nous ne partagerons pas cette manière de voir étant d'avis que l'Etat, lorsque son insolvabilité est constatée, est tenu d'adresser un appel à ses créanciers, aux fins d'obtenir de ceux-ci un délai, ou une réduction d'intérêt ou de capital. L'intervention ne doit pas avoir pour but d'obtenir de l'Etat le paiement de ce qu'il doit à ses créanciers, mais de contraindre l'Etat à ne pas liquider à lui seul sa situation et à consulter les porteurs de ses titres. L'intervention pourra même présenter pour l'Etat débiteur certains avantages qui n'apparaîtront que dans la suite. La convention que l'Etat débiteur passera avec ses créanciers ou l'Etat étranger le contraindra, en effet, à plus de sagesse dans son administration et, peu à peu, il pourra se ressaisir et réparer les brèches faites à son crédit [1]. Dès lors, il nous semble que l'in-

[1] Il est important de constater que les pays qui, après des années de mauvaise administration, ont fait banqueroute et ont dû se soumettre à un contrôle, n'ont eu qu'à se féliciter, au point de vue économique, des améliorations apportées à leur situation financière. L'Égypte a pu convertir sa dette dans des conditions très avanta-

tervention peut s'exercer aussi bien contre un Etat solvable que contre un Etat insolvable.

Il y a d'autres autorités, nous l'avons vu, que l'intervention révolte à cause de l'atteinte portée à la souveraineté. Mais l'on peut se demander ce qui serait le plus révoltant de voir une souveraineté violée ou de voir maintenue une injustice manifeste ; car, par la rupture de ses engagements, l'Etat débiteur s'approprie indûment un capital appartenant à des particuliers qui seraient sans défense si leur Etat d'origine n'intervenait pas. Nous comprendrions cependant l'objection, dans une certaine mesure, si l'on voulait exiger d'un Etat notoirement insolvable le paiement intégral de ses obligations.

Lors des incidents de Tunisie, H. Rolin-Jaquemyns[1], se fondant sur le caractère de souveraineté du contrat d'emprunt d'Etat, disait qu'il n'y aurait lieu à intervention que « si dans le règlement de la dette, on favorisait systématiquement certains créanciers aux dépens des autres et si, au nombre de ces derniers, se trouvaient les sujets d'un Etat déterminé : car celui-ci pourrait voir, dans un pareil acte, un fait d'hostilité caractérisée, dont il aurait à se défendre ou à protéger ses nationaux.»

geuses et, au 31 décembre 1903, avait fait, sur son exercice annuel, un boni de 55 millions. (*Economiste français*, 7 mai 1904, citation Jaray. R D I, 1904, p. 436 et suiv.).

Nous extrayons du dernier *Rapport* de Lord Cromer ce qui suit : (page 70).

« Les *prévisions budgétaires* pour l'exercice 1906 étaient comme suit : recettes : L. E. 13.500.000.— ; dépenses : L. E. 13.000.000.— ; excédent : L. E. 500.000.—.

Les *comptes définitifs* donnent les résultats suivants : Recettes : L. E. 15.337.000.— ; dépenses : L. E. 13.162.000.— ; excédent : L. E. 2.175.000.—.

Les recettes ont donc été supérieures de L. E. 1.837.000 aux prévisions. Ce surplus se répartit à des degrés différents entre tous les chefs de compte importants. Je dois ajouter que les recettes ont dépassé de L. E. 524.000 celles de l'année 1905 (L. E. 14.813.000), qui battait elle-même le record... »

La Turquie a très considérablement amélioré son crédit, de même que la Grèce, quoique, au début, dans ce pays, cette amélioration ait été lente, par suite du mauvais état du change.

[1] R D I, 1869, p. 146 et suiv.

Nous avons précédemment indiqué la qualité que revêt, à notre point de vue, le contrat d'emprunt d'Etat; mais bien que nous partagions, sur ce dernier point, l'avis de l'auteur en question, nous ne saurions admettre ses conclusions générales relatives à l'intervention. C'est là pour nous, bien au contraire, une sanction indispensable, puisque la souveraineté, absolue en principe, se trouve limitée par les droits souverains des autres Etats. Si l'on refusait l'intervention, ne faudrait-il pas en induire que le droit de souveraineté de l'Etat comprend même le pouvoir pour l'Etat d'abuser de ce droit ?

On a reproché à l'intervention de ne s'attaquer qu'aux Etats faibles [1]. Ceci est justifié, à certains égards, par le fait que les interventions qui se sont produites l'ont été presque toujours contre de semblables Etats. Mais une intervention collective des Puissances ne pourrait-elle pas être exercée aussi contre un Etat d'une certaine importance ? A moins de motifs politiques qui détermineraient certains Etats à l'abstention, une intervention de ce genre serait très possible.

On s'est demandé [2], à propos du règlement de la Dette égyptienne, *dans quelle mesure un Etat pouvait être considéré comme le représentant de ses ressortissants créanciers d'un autre Etat.* Sans mandat spécial des créanciers, qui ne peuvent se grouper et prendre des résolutions que difficilement, vu les lacunes, dans la rédaction des contrats d'emprunts, concernant la réunion des porteurs, l'Etat peut-il renoncer à des droits qui ne sont pas les siens propres, accepter un arrangement, proposer un moratorium ? Jusqu'à quel point un Etat peut-il désigner un délégué pour représenter à une conférence les créanciers, ses ressortissants, et consentir en leur nom à certains sacrifices ? [3] Les

[1] Kebedgy, par exemple, dans *Clunet*, 1894, p. 63 ; Bamberger (Discussion du Reichstag, 1892) v. Lewandowsky, p. 72.

[2] Jaray. R D I, 1904, p. 438.

[3] Les mêmes questions se posent lorsque des établissements financiers nomment des délégués représentant les créanciers. (Ainsi les syndicats allemands, dont il est parlé dans le Décret de Mouharrem. Voir chapitre suivant).

créanciers, de leur côté, si leur Etat souscrit à un arrangement qui les lèse, jusqu'à quel point pourront-ils maintenir leurs droits, et se déclarer non liés par une convention à laquelle ils n'auront pas été partie ?

Le plus souvent, l'Etat sera intervenu sur la demande des intéressés et ceux-ci accepteront, comme ayant force de loi, la convention passée avec l'Etat débiteur. Presque toujours, les avantages que les créanciers auront obtenus, grâce à cette intervention, seront très supérieurs aux conditions qu'ils auraient dû accepter de l'Etat débiteur s'ils n'avaient pas bénéficié de l'appui de leur gouvernement. En fait, les réclamations seront rares.

Le jour où les droits de défense des créanciers seront plus nettement définis par les contrats d'emprunts, où une clause du contrat indiquera le mode de groupement des créanciers et la majorité à réunir dans ce groupement pour consentir une revision des clauses du contrat d'emprunt, un grand progrès sera réalisé. Mais, actuellement, le groupement des obligataires est amorphe. Si les porteurs parviennent à se réunir, c'est là un fait purement occasionnel. L'Etat débiteur n'a pas devant lui des représentants des créanciers avec un mandat précis ; la qualité de mandataire des porteurs n'est pas clairement établie, car obtenir l'assentiment de la majorité des porteurs ou leur unanimité est chose actuellement à peu près impossible.

Presque toujours, le gouvernement sera sollicité, par les établissements financiers intéressés, d'intervenir dans la liquidation de la dette de l'Etat étranger. Dans la grande majorité des cas il ne fera rien, ne signera aucun compromis, sans en référer auxdits établissements. Si ces maisons de banque envisagent avec sérieux leur mission, les droits des créanciers seront défendus avec la même ténacité que si les porteurs de titres eux-mêmes entraient en lice.

Mais, à notre avis, l'Etat qui intervient, n'intervient pas comme représentant des porteurs ou comme leur mandataire. En déclarant qu'il n'admet pas que ses nationaux soient dépouillés, il intervient comme souverain ; il affirme son droit

de protéger ses ressortissants, et rappelle à l'Etat débiteur que, dans le cas où il abuserait de ses droits, il n'aurait plus devant lui des créanciers seulement, mais un autre souverain résolu à lui imposer sa volonté. L'Etat débiteur, devant cette attitude menaçante, pourra abroger la loi incriminée pour la remplacer par une autre donnant plus ou moins satisfaction aux exigences de l'Etat des créanciers. Dans ce cas, les créanciers seraient mal venus à se plaindre ; ils ont obtenu des conditions bien plus avantageuses que s'ils n'avaient eu à opposer que leurs propres forces à la puissance souveraine de leur débiteur.

Mais *quid* si l'Etat des créanciers signe avec l'Etat débiteur une convention au sujet de la dette ? Encore ici, selon nous, l'Etat ne vient pas comme représentant des créanciers ; il obtient de l'Etat débiteur un changement à sa législation concernant le règlement de sa dette et, en apposant sa signature, il donne acte de la connaissance qu'il a prise du décret ou de la loi. Cette convention deviendra un contrat de droit international. Si ce document ne satisfait pas tous les créanciers, ceux-ci pourront persévérer dans leurs négociations avec de moindres chances de succès. Mais ils ne pourront rien tenter contre leur gouvernement qui, par ses démarches, aura amélioré leur situation.

d) *Doctrine.*

Nous ne nous attacherons pas ici à l'opinion des auteurs qui ont traité de l'intervention en général, car la plupart des jurisconsultes et des philosophes ont envisagé le cas de l'intervention politique : Rossi [1] s'est prononcé contre l'intervention, mais a admis certaines exceptions ; Kant [2], dans son *Essai philosophique sur la paix perpétuelle* dit qu'« aucun Etat ne doit s'immiscer de force dans la constitution et le gouvernement d'un autre Etat ».

Quant à l'intervention financière, Bonfils [3] n'admet pas qu'un

[1] Carnazza-Amari. R D I, 1873, p. 364.

[2] Do. et Flœckher, p. 12.

[3] Traduction allemande, p. 161.

Etat contraigne au paiement de ses dettes un autre Etat ; von Liszt [1] déclare l'intervention contraire au droit [2], mais il admet la protection diplomatique des nationaux, en cas de déni de justice, de procédés injustifiés [3], et il ajoute : « La protection des nationaux a une importance particulièrement pratique dans le cas de lésion des droits des créanciers par l'Etat étranger débiteur [4]..» Kebedgy [5], dans une étude spécialement consacrée à la Grèce, s'est élevé avec force contre l'intervention ; se plaçant au point de vue national, il disait que « le peuple grec est profondément hostile à toute ingérence étrangère ; dans ses efforts pour améliorer sa situation avec le concours de tous les intéressés, il n'a nullement le désir de livrer ses finances en pâture (*sic*) à des fonctionnaires étrangers en disponibilité (!!) qui, sous prétexte de contrôle ou de réorganisation, émargeraient de grosses prébendes, avec un souci médiocre de l'avenir du pays. Toute intervention quelconque à ce point de vue constituerait un abus de la force qui pourrait avoir des conséquences désastreuses pour le bien-être moral et matériel du pays, conséquences dont les créanciers ne seraient pas les derniers à souffrir. » Le sentiment qu'une intervention était incompatible avec la dignité nationale dominait alors en Grèce. Les excellents résultats du contrôle international, imposé par la suite, sont venus démontrer le manque de fondement des critiques de Kebedgy.

L'auteur que nous venons de citer avait rapporté le témoignage de Geffcken sur ce point [6] : « En général, dit Geffcken, les personnes qui risquent leur argent dans de pareilles entreprises (emprunts d'Etats), souvent hasardées, ne sauraient

[1] *Das Völkkerrecht systematisch dargestellt.* 2e édit.

[2] p. 56.

[3] p. 99.

[4] p. 100.

[5] Clunet, 1894, p. 59 et suiv.

[6] V. Clunet, 1894, p. 65 et 66, et Heffter : *Droit international de l'Europe*, traduction Bergson, 1883, § 59 *a*, note 2.

se plaindre si l'affaire tourne mal; il n'existe aucune obligation juridique de défendre ces intérêts ». Geffcken estime toutefois, ajoute Kebedgy, que la question change s'il y a déni de justice, violence ou mauvaise foi de la part du gouvernement étranger. Pradier-Fodéré, également cité par Kebedgy, s'exprime ainsi : « Il ne saurait être contesté que ces interventions constituent une violation de l'indépendance des Etats, et ce qui leur donne le caractère d'un abus, c'est qu'elles ne sont, en fait, jamais exercées contre des Etats forts, mais qu'elles le sont toujours contre des Etats faibles. L'effet ordinaire de ces interventions est de discréditer le gouvernement qui les subit, d'exciter les ressentiments de la population nationale contre les étrangers, de troubler l'harmonie des rapports internationaux, de seconder la politique des Puissances tierces, assez habiles pour exploiter le mécontentement de l'Etat dans les affaires duquel on intervient contre la Puissance intervenante et fonder ainsi une influence favorable à des vues ambitieuses [1] ».

Lors de l'intervention au Vénézuéla, le gouvernement argentin s'émut et adressa à Washington une note diplomatique dont nous allons donner quelques extraits. M. Calvo, ministre de la République Argentine à Paris, demanda à plusieurs juristes leur opinion sur la thèse soutenue par son gouvernement dans la note diplomatique mentionnée. Nous allons essayer de donner un rapide aperçu de cette consultation [2].

La note du gouvernement argentin énonçait que « le capitaliste, qui avance son argent à un Etat étranger, tient toujours compte des ressources du pays où il va opérer et du plus ou moins de probabilités qu'il y a que les engagements passés soient exécutés sans encombre... En outre, le créancier n'ignore pas qu'il a traité avec une entité souveraine et l'une des conditions propres à toute souveraineté est que nul procédé exécutoire ne peut être initié ni accompli contre elle, parce que ce mode de

[1] *Traité de Droit international public européen et américain*, 1885 t. I, N° 405 et suiv.

[2] R D I, 1903, p. 597 et suiv.

recouvrement compromettrait son existence même et ferait disparaître l'indépendance et l'action du gouvernement respectif ». La note proclamait le droit pour l'Etat de liquider sa dette ; elle affirmait que le recouvrement compulsif et immédiat offrait un grand danger pour les nations faibles. Il y était rappelé aussi que la République Argentine avait déclaré ses provinces justiciables des tribunaux, et que la nation elle-même était susceptible d'être demandée en justice pour répondre des engagements avec l'étranger, mais qu'on ne pouvait enlever à ce pays le droit de dire le moment où il lui convient de régler le paiement, et qu'un Etat est aussi intéressé dans ce paiement que les créanciers puisqu'il y va de son honneur et de son crédit. La note citait Hamilton disant « que les contrats passés entre une nation et des personnalités privées sont obligatoires selon la conscience du souverain et ne peuvent être l'objet de force compulsive. » Le recouvrement *manu militari* des emprunts implique l'occupation territoriale, ce qui est contraire à la doctrine de Monroe, continuait la note. La République Argentine désirait voir reconnu que la liquidation de la Dette publique d'un Etat ne peut provoquer ni l'intervention armée, ni encore moins l'occupation matérielle du sol des nations américaines de la part d'une Puissance d'Europe.

Frédéric Passy [1] déclara « l'emploi de la force, surtout avant qu'une sentence ait été rendue, pour obtenir l'exécution d'engagements contestés ou le paiement de dettes que des embarras vrais ou prétendus contraignent à ajourner, un procédé que les partisans de la paix et de l'arbitrage n'ont jamais cessé de condamner. » L'éminent pacifiste rappela que « c'est à la cour de la Haye que doivent désormais s'adresser les gouvernements pour le règlement des questions qui les divisent ».

Gustave Moynier [2] soutint que le non-remboursement à l'échéance d'une dette publique ne saurait justifier l'intervention *manu militari* d'une nation étrangère, même créancière.

[1] p. 604.

[2] p. 606.

Westlake [1] admit « que la souveraineté n'est qu'un fait historique indiquant le degré que l'organisation sociale de l'humanité a atteint et nous permettant d'entrevoir un avenir dans lequel cette organisation sera perfectionnée ». Chacune de ces étapes consistera à ce que la souveraineté dépose une partie, plus ou moins importante, de ses attributions entre les mains d'une autorité supérieure. Féraud-Giraud [2] répondit qu'« autoriser l'Etat auquel appartiennent les créanciers à se substituer à eux pour user de violences à l'encontre de l'Etat débiteur, c'est porter atteinte à l'existence même de cet Etat, comme nation distincte et indépendante dont la souveraineté doit être respectée à ce titre, quels que soient sa faiblesse et ses embarras financiers. C'est en définitive subordonner l'existence d'un Etat à ses ressources financières ». Mais Féraud-Giraud réserva le cas où les Etats sont intervenus avec leurs ressortissants lors de la conclusion du contrat. D'Olivecrona [3] affirma que le recouvrement compulsif des dettes au moyen de la force militaire porte une violente atteinte aux notions générales de justice. Francis Charmes [4] fut d'avis qu'« avec un Etat momentanément embarrassé, mais loyal et ordinairement fidèle à ses engagements, l'abstention militaire doit être pratiquée. Avec un autre Etat, qui présente les caractères opposés, il est légitime d'employer les seuls moyens efficaces pour se faire rendre justice, à condition de s'arrêter dès que le but est atteint et de ne pas partir de là pour entraver une entreprise politique, de nature à porter atteinte à l'indépendance du pays. » Pasquale Fiore [5], qui combat l'intervention dans l'administration publique d'un Etat étranger comme un attentat au droit de souveraineté interne, se prononça pour l'ingérence collective si un gouvernement abuse de sa position vis-à-vis des particuliers, si ouvertement il ne tient

[1] p. 607.
[2] p. 610.
[3] P. 617.
[4] p. 620.
[5] p. 620 et suiv.

pas ses engagements, manque de bonne foi, s'il viole les droits des particuliers et méprise leurs réclamations en refusant de tenir ses engagements. « Une remontrance collective contre un Etat qui, ouvertement, viole la justice peut donc être justifiée toute les fois qu'elle peut avoir le caractère de protection du droit commun contre la violence et l'arbitraire... c'est selon les circonstances qu'on peut décider s'il s'agit d'un attentat à l'indépendance et à l'autonomie, ou de la protection juridique de l'ordre et des lois de la société internationale [1] ».

APPENDICE

I

La politique de l'Angleterre en matière d'intervention financière.

En 1848 [2], pressé d'intervenir dans le règlement d'un emprunt, lord Palmerston déclara formellement que pour le gouvernement britannique il n'existe aucune obligation juridique de défendre les intérêts des sujets de la Reine à l'égard d'un Etat étranger, car les créanciers, en confiant leurs capitaux aux gouvernements étrangers, agissent certainement dans une intention de gain. Si l'Etat dont ils se sont rendus les créanciers ne peut remplir intégralement ses engagements, ils n'ont qu'à s'en prendre à eux-mêmes. Ils ont fait une opération plus ou moins aléatoire, à leurs profits et risques. Ils auraient bien eu les profits, il est juste que les pertes éventuelles restent aussi à leur charge.

[1] p. 622 et 623.

[2] Kebedgy, *Clunet*, 1894, p. 62.

Toujours d'après cet éminent homme d'Etat « Si des Anglais ont livré leurs capitaux à un Etat étranger, c'est dans l'espoir de réaliser des bénéfices ; ils ont dû faire entrer en ligne de compte les risques inévitables à courir en cas d'insolvabilité de leur débiteur ; s'ils n'ont pas prévu cette éventualité ils doivent subir le sort de tout spéculateur qui s'est trompé dans ses prévisions... » Et encore : L'intervention est remise « entièrement à la discrétion du gouvernement anglais, lequel est libre de faire des démarches diplomatiques au profit des sujets anglais lésés dans leurs intérêts par la faillite ou les opérations financières d'un Etat étranger débiteur ; le gouvernement se laissera guider, dans ce cas, exclusivement par des considérations de convenance et de politique extérieure [1] ».

Lord Salisbury, en 1880, s'exprimait comme suit : « Si, d'une part, ce serait une injustice de dire que ce pays (l'Angleterre) ne devrait pas intervenir pour soutenir les porteurs de bons dont les intérêts auraient été lésés, d'autre part, il serait à peine équitable qu'un groupe de capitalistes obtînt le pouvoir d'entraîner ce pays à des coups de force de pareille nature. Ils auraient ainsi tout le bienfait d'une garantie nationale sans l'avoir payée [2]. »

Le gouvernement anglais, s'il n'intervient pas souvent directement, fait mieux peut-être en donnant son appui moral aux créanciers et, principalement, à la Corporation of Foreign Bondholders, dont nous parlerons un peu plus loin. Cette institution, à elle seule, possède une autorité assez considérable pour exiger d'un gouvernement étranger peu disposé à respecter ses engagements ce que les créanciers isolés ne parviendraient pas à obtenir. Lord Derby [3] répondit, en 1876, à des créanciers de l'Empire ottoman : « Notre règle invariable a été de donner un appui moral et non officiel lorsque nous jugions qu'il était mérité, ou lorsque nous jugions que notre appui serait utile, mais

[1] Rivier : *Principes du Droit des gens*, 1896, I, p. 273.
[2] R D I, 1903, p. 616.
[3] R D I, 1878, p. 174.

d'éviter de nous prêter à une demande officielle... Dans certains cas, en donnant un appui au gouvernement turc comme emprunteur, ils (les prédécesseurs de Lord Derby) sont allés plus loin qu'il n'était convenable ; je ne pense pas pourtant qu'ils aient jamais tenu un langage pouvant justifier raisonnablement l'espoir que le gouvernement interviendrait par la force pour obtenir le paiement d'une dette en cas de refus. »

Il résulte clairement de ces textes que, par tradition, le gouvernement anglais, désirant conserver sa liberté d'action, tient à pouvoir apprécier, sans être lié, l'opportunité d'une intervention, et à examiner la sincérité des titres de ses ressortissants. Ce sont là des principes excellents, que les Anglais ne sont pas seuls, il est vrai, à mettre en pratique. Quant à nous, nous sommes partisan d'une intervention énergique dans le but d'imposer à l'Etat débiteur un règlement non unilatéral de sa faillite : à ceux qui en auront le pouvoir, d'exercer ou de refuser l'intervention, suivant les circonstances du moment et la confiance que leur inspireront les créanciers.

II

La doctrine de Monroe, la conférence pan-américaine de Rio-de-Janeiro et l'intervention financière [1].

Nous avons rendu compte précédemment de la consultation demandée par Calvo à plusieurs jurisconsultes éminents sur la

[1] Bibliographie :

Carnazza-Amari : *Nouvel Exposé du principe de Non-Intervention.* R D I, 1873, p. 360 et suiv.

Moore : La *Doctrine de Monroe,* R D I, 1896, p. 301 et suiv.

Barclay : *La Doctrine de Monroe et le Vénézuéla,* R D I, 1896, p. 502.

Basdevant : *L'action anglo-germano-italienne contre le Vénézuéla.* Revue générale de Droit International Public, 1902-03, p. 36 et suiv.

Annual Report of the Council of the Corporation of Foreign Bondholders (1905-1906), p. 14 et suiv.

question du recouvrement compulsif des dettes d'Etats. Mais nous n'avons pas étudié alors une des principales questions sur lesquelles la circulation argentine attirait l'attention du cabinet de Washington, celle du rapport de ces recouvrements compulsifs avec la Doctrine de Monrœ. Nous avons estimé préférable de traiter à part ce sujet important.

Au commencement du XIXe siècle, après la chute de Napoléon, les Etats-Unis redoutèrent l'intervention de la Sainte-Alliance en vue de ramener sous le joug de l'Espagne ses colonies en rébellion. Le système d'exploitation exercé dans ses possessions par cette dernière Puissance indignait particulièrement la population du Nord de l'Amérique [1]. De plus, certaines questions étaient pendantes entre les Etats-Unis et la Russie au sujet de l'Alaska ; le gouvernement de Washington pouvait, à juste titre, craindre de voir l'empire des czars se prolonger au-delà du détroit de Behring. Enfin, l'Angleterre, dans son expansion coloniale toujours grandissante, inquiétait les Etats-Unis. Le 2 décembre 1823, le président Monroe adressa au Congrès un message dans lequel il détermina la position des Etats-Unis vis-à-vis des gouvernements européens, et les déclarations qu'il fit à cette occasion constituent les termes mêmes de ce qu'on est convenu d'appeler depuis cette époque la Doctrine de Monroe. Ce message proclamait :

« Que les Continents américains, en raison de la situation libre et indépendante qu'ils se sont faite et qu'ils conservent, ne sauraient plus désormais être considérés comme des sujets

Floeckher : *De l'intervention en Droit international*, p. 60 et s.
Rapport annuel de l'Association nationale des porteurs français de valeurs étrangères, 1905, p. 54.

Deux articles de M. Alfred Dufour dans la *Gazette de Lausanne* des 4 février 1905 et 14 septembre 1906.

Deux articles du *Temps* des 20 août et 1er septembre 1906.

Un article du *Journal do Commercio* (de Rio) du 22 août 1906 ; un autre du *Literary Digest* de New-York, du 7 juillet 1906, p. 3.

[1] Notons aussi les déclarations de Canning, au nom de l'Angleterre, dans le but d'empêcher la France d'aider l'Espagne à reconquérir ses anciennes colonies.

de colonisation *future* par une Puissance européenne quelconque... Nous ne sommes jamais intervenus dans les guerres des Puissances européennes à propos d'affaires qui les concernaient, et il ne serait pas conforme à notre politique de le faire. Ce n'est que lorsque nos droits sont violés ou sérieusement menacés que nous voyons là une violence et que nous nous apprêtons à nous défendre.... Le système politique des Puissances alliées est essentiellement différent de celui de l'Amérique... C'est pourquoi nous devons à la franchise et aux relations amicales qui existent entre les Etats-Unis et ces Puissances de déclarer que nous considérerions comme dangereuse, pour notre paix et notre sécurité, toute tentative faite par elles pour étendre leur système à une portion quelconque de cet hémisphère. Dans les colonies et dans les dépendances d'une Puissance européenne quelconque il ne nous est pas arrivé d'intervenir et nous n'interviendrons pas. Mais quant aux gouvernements qui ont proclamé leur indépendance et qui l'ont maintenue, indépendance que nous avons reconnue dans un esprit de grande considération et de justice, nous ne pourrions envisager une intervention des Puissances européennes en vue d'opprimer ces gouvernements ou pour dominer de quelque autre manière leur destinée, autrement que comme la manifestation d'une disposition hostile à l'égard des Etats-Unis.... Il est impossible que les Puissances alliées étendent leur système politique sur quelque partie de notre Continent sans mettre en danger notre paix et notre bonheur. »

La Doctrine de Monrœ n'est ni une convention internationale ni une loi des Etats-Unis ; c'est plutôt une tradition de politique internationale proclamée par les Etats-Unis et qui est devenue un dogme pour tous les Etats du continent américain [1]. Les termes du Message de Monroe étaient catégoriques, mais conçus sous une forme assez vague pour permettre l'évolution des prin-

[1] Le Président Roosevelt a dit, le 11 août 1905 : « La doctrine de Monroe n'est pas une loi internationale. C'est un trait fondamental de toute notre politique étrangère concernant l'hémisphère occidental (*Annual Report*, p. 20).

cipes énoncés. La doctrine de Monroe est une arme commode et toujours à portée de la main, pour défendre les Etats de l'Amérique contre les prétentions menaçantes des Puissances européennes... ou asiatiques. Les principes en question peuvent être interprétés largement et s'adapter à toutes les conditions nouvelles, à tous les changements que le temps apporte nécessairement avec lui; on peut leur faire dire plus ou moins suivant les intérêts du moment. Mais les Etats de l'Amérique ne sauraient invoquer la Doctrine de Monroe pour se soustraire à leurs obligations. Si un différend surgit entre un de ces Etats et une Puissance européenne, cette dernière peut agir de façon à obtenir satisfaction. Voici, sur ce point, un document intéressant qui fut adressé à titre d'instruction par M. Seward au ministre des Etats-Unis en France, le 21 juin 1861 : « La France a le droit de faire la guerre contre le Mexique et d'arranger ses affaires elle-même. Nous avons le droit et l'intérêt d'insister pour que la France ne profite pas de la guerre qu'elle fait pour établir au Mexique un gouvernement anti-républicain ou anti-américain, ou pour y maintenir un tel gouvernement. La France a renoncé à de pareils desseins, et quant à nous, outre que nous avons foi dans des assurances données d'une manière franche et loyale, nous serions, en tous cas, obligés d'attendre, et non pas d'anticiper, une violation de ces promesses ».

Ce ne fut que lorsque ces mêmes assurances furent violées que M. Seward protesta [1].

Opposons à cette note un autre document du même M. Seward, qui complète admirablement le premier. Dans un message adressé, le 6 décembre 1865, à M. de Montholon, M. Seward s'exprimait ainsi :

« Nous reconnaissons le droit des nations indépendantes de se faire la guerre entre elles, si elles n'empiètent pas sur nos droits et ne menacent pas notre sécurité ou notre légitime influence. La cause réelle de notre mécontentement national est que l'armée française qui est actuellement au Mexique combat

[1] Moore, p. 326.

là un gouvernement républicain national, qui a été établi par le peuple même, et avec lequel les Etats-Unis sympathisent très profondément ; elle le combat avec le but avoué de le supprimer et d'établir sur ses ruines un gouvernement monarchique étranger, dont la présence en ce pays, aussi longtemps qu'elle perdurerait, ne pourrait être regardée par les Etats-Unis que comme injurieuse et menaçante pour les propres institutions républicaines qu'ils ont choisies et qui leur sont si chères [1]. »

Empêcher les Puissances européennes d'instituer dans les pays américains des gouvernements étrangers, s'opposer à toute prise nouvelle de possession du territoire de l'Amérique par les mêmes Puissances, telle est en résumé l'essence de la doctrine de Monroe. Rappelons encore, à côté des pourparlers relatifs à l'expédition du Mexique, le message du Président Cleveland, en 1895, au sujet de la délimitation des frontières de la Guyane anglaise, et les événements qui donnèrent lieu à la dernière guerre avec l'Espagne.

Le 1er avril 1896, le Président Porfirio Diaz, dans son message d'ouverture au Congrès mexicain, déclara nettement qu'il considérait « la doctrine de Monroe comme le meilleur moyen de garantie contre les entreprises des Etats européens sur l'indépendance des républiques américaines ; ces dernières, sans qu'il y ait lieu pour les Etats-Unis d'assumer un rôle de protecteur, devraient se déclarer ouvertement en faveur de la doctrine de Monroe, afin de constituer, en cas de besoin, une grande coalition » [2].

Les évènements devaient démontrer la justesse de ces paroles prophétiques.

L'Allemagne, l'Angleterre et l'Italie avaient à se plaindre vivement des procédés dont usait le gouvernement du Vénézuéla [3] à l'égard de leurs nationaux, qui étaient trop souvent victimes de mauvais traitements et de spoliations. De plus,

[1] Barclay, p. 505.

[2] Flœckher, p. 65.

[3] Ces renseignements sont extraits de l'article de Basdevant.

le gouvernement vénézuélien ne respectait pas ses obligations ; aussi le Council of Foreign Bondholders et la Disconto Gesellschaft préparèrent-ils un règlement de la dette extérieure vénézuélienne, que l'Angleterre et l'Allemagne voulurent ensuite imposer au gouvernement.

Un décret vénézuélien, du 24 janvier 1901, fixait le mode suivant lequel devaient être examinées et jugées les réclamations à raison de faits postérieurs au 23 mai 1899, date de l'avènement du Général Castro : les réclamations, qui devaient être présentées dans un délai de 90 jours, étaient soumises à l'examen d'une Commission dont les décisions étaient susceptibles d'appel devant la Haute Cour fédérale. Mais les Puissances, invoquant le droit de protéger leurs nationaux, adressèrent par voie diplomatique leurs réclamations au gouvernement vénézuélien. Or, le Vénézuéla se prétendait exclusivement compétent pour se prononcer sur les réclamations de sujets étrangers ; il déclarait agir dans les limites de sa souveraineté. Mais l'état de révolution dans lequel se trouvait le Vénézuéla n'était pas fait pour donner confiance aux justiciables. En effet, déjà le 8 avril 1893, les Ministres d'Allemagne, de Belgique, de France et d'Espagne avaient rédigé un mémorandum où se trouvent ces lignes : « les autorités à tous les degrés violent impunément les lois... La justice vénézuélienne ne méritait aucune confiance... »

Le Vénézuéla n'admit pas la proposition d'arbitrage qui lui fut faite en vue de mettre un terme à cette situation. Le 11 décembre 1901, l'Allemagne adressa à Washington une note dans laquelle elle déclarait vouloir employer la force si le Vénézuéla ne cédait pas devant son ultimatum. Le cabinet de Washington répondit à l'Allemagne d'une façon indécise. Alors, de nouveau, l'Allemagne entra en négociations avec le Vénézuéla. Enfin, après l'insuccès de leurs efforts, le 7 décembre 1902, des ultimatums sont remis au gouvernement du Vénézuéla par les représentants diplomatiques de l'Allemagne et de l'Angleterre. Le 23 juillet de la même année, une action commune avait été résolue : l'Italie se joignit à l'action coercitive et adressa, elle aussi,

un ultimatum le 11 décembre. Devant le silence persistant du gouvernement vénézuélien, les alliés procédèrent à la saisie des navires de guerre du Vénézuéla, les ministres des Puissances quittèrent Caracas et la flotte allemande coula deux vaisseaux de guerre vénézuéliens pris sans résistance [1]. Un pavillon anglais ayant été arraché, et n'ayant pas été remis après sommations, deux forts, connus sous le nom de Puerto Cabello, furent bombardés.

Par l'intermédiaire des Etats-Unis, le Vénézuéla proposa un arbitrage aux Puissances. Le Président Roosevelt refusa de remplir la mission d'arbitre et la Cour de la Haye fut, d'un commun accord, désignée pour prononcer sur les réclamations des Puissances.

Ces événements avaient eu un grand retentissement dans toute l'Amérique, ainsi qu'en Europe. Le gouvernement de la République Argentine adressa alors à Washington une note dans laquelle il exposait que le recouvrement des dettes *manu militari*, en subordonnant un gouvernement américain à des Puissances européennes, était en contradiction formelle avec la doctrine de Monroe.

A la suite de cette note eut lieu la consultation de plusieurs jurisconsultes par Calvo, consultation dont nous avons fait mention. Mais la question était posée très clairement par l'Argentine et demandait, de la part des Etats-Unis, une réponse précise. Voici le point de vue adopté par les Etats-Unis.

Nous devons tout d'abord consigner les déclarations très importantes faites par MM. Roosevelt et Root. Dans un message du 3 décembre 1901, M. Roosevelt avait dit, lors des événements du Vénézuéla, que les Etats-Unis ne garantissent « à aucun Etat l'impunité s'il se conduit mal, à la condition que le châtiment ne prenne pas la forme d'une acquisition territoriale

[1] Basdevant écrit à ce sujet (page 407) que ce fut une destruction illicite, parce que la violence n'est légitime entre Etats que dans la mesure où elle est nécessaire. Il ajoute (p. 411) que les Puissances ne prirent pas possession des douanes pour ne pas indisposer les Etats-Unis.

par un Etat non-américain »[1]. Plus tard, à propos des événements de St-Domingue, le président des Etats-Unis adressa au Congrès, le 16 février 1905, un message dans lequel nous relevons ce passage[2] : « Les Puissances étrangères étaient d'avis que pour obtenir le paiement pour les réclamations de leurs ressortissants, le seul moyen était de prendre possession du territoire ou de l'administration des douanes. La Doctrine de Monroe a empêché cela, et ceux qui retirent un bénéfice de cette doctrine doivent endosser certaines responsabilités en même temps qu'ils se mettent au bénéfice des droits qu'elle leur donne. Il aurait été contraire à l'équité internationale que les Etats-Unis se fussent opposés à ce que les autres Puissances suivent l'unique procédure à leur disposition pour obtenir satisfaction, et qu'en même temps les Etats-Unis se fussent refusés à faire eux-mêmes des démarches ». Le message indiquait les conditions dans lesquelles devait s'opérer la perception des revenus, etc.

M. Root avait fait, quelques jours auparavant une déclaration dans le même sens[3] : « Nous ne prétendons point dire, affirmait-il, que les Puissances d'Europe ne sauraient faire valoir leurs droits, même par la force, contre ces membres de la famille américaine. C'est uniquement quand ces revendica-

[1] Basdevant, p. 399.

[2] Extrait de la *Norddeutsche-Allgemeine Zeitung* du 18 février 1905.

[3] *Gazette de Lausanne* du 4 février 1905. Ce discours fut commenté par la presse ; voici quelques-unes de ces appréciations, principalement sur la gravité et la responsabilité considérable qu'assument les Etats-Unis, en voulant contrôler la conduite des nations américaines avec les Puissances européennes :

Le *Post Standard*, de Syracuse : « Une république sud-américaine, ne saurait, sous la protection de la doctrine de Monroe, contracter dette sur dette, puis faire banqueroute et mettre au défi ses créanciers. Elle ne saurait davantage se permettre de détruire les propriétés des nationaux étrangers, et chasser les représentants de leurs divers pays par l'émeute, la menace et le meurtre. Quand elle en vient à ces extrémités, c'est aux Etats-Unis à aviser. »

Le *Republican* de Springfield : « Mais il est fâcheux de nous arroger, vis-à-vis du monde entier, des droits de suzeraineté sur tout notre hémisphère, droits qui devraient, à ce compte et dans ces termes, s'étendre à des pays comme le Mexique, le Chili et l'Argentine, aussi

tions armées en viendraient à une prise de possession de territoire, que nous disons que cela deviendrait incompatible avec la paix et la sécurité des Etats-Unis. Et nous ne pouvons dire cela, et rester justes, que si nous disons aussi que les républiques américaines doivent être justes elle-mêmes dans leur conduite. Et si nous devons maintenir cette doctrine, vitale pour notre propre nation et pour sa sécurité, alors que nous disons aux autres puissances du monde : « Vous ne poursuivrez pas vos mesures répressives jusqu'à l'occupation du territoire de ces républiques », sans dire aussi et du même coup que quand « leur tort ne saurait être redressé autrement, *nous-mêmes nous chargerons de veiller à ce qu'il le soit.* »

Enfin, voici encore l'opinion du Président Roosevelt à la date du 11 août 1905 : [1] « Quand nous proclamons une politique telle que celle de la doctrine de Monroe, nous nous engageons par là à en accepter les conséquences, et celles-ci changent avec les temps.

« Voyons ce qu'est vraiment la Doctrine de Monroe. Elle défend l'empiètement territorial des Puissances non-américaines sur le sol américain. Son but est d'une part de protéger la nation contre les envahissements des grandes puissances militaires, dans l'Hémisphère Occidental et, d'autre part, de protéger nos républiques du Sud, pour qu'elles se développent à leur

bien qu'à des nations incorrigibles (derelicts) comme St-Domingue et Haïti. La prétention policière qu'affiche notre administration actuelle est injurieuse (obnoxious) pour les nations latines-américaines les plus fortes et les plus progressives ; elle est injustifiée, et constitue, de fait, un attentat contre leur souveraineté internationale et leur indépendance. »

Le *Herald*, de Boston : « Depuis bien des années déjà, on ne nous regarde guère de bon œil dans les nations sud-américaines, mais si nous accentuons notre politique comme le veut M. Root, leur attitude encore plutôt négative se changera en hostilité active et déclarée chez presque tous les Etats situés au sud du Rio Grande. Quant à nous, il nous est impossible de nous représenter une entreprise nationale mieux calculée pour nous apporter un minimum d'avantages, et un maximum d'ennuis, de sacrifices et de désappointements.

[1] *Annual Report*, p. 20.

manière sans être opprimées par des Puissances non-américaines. Comme nous sommes devenus de plus en plus puissants, notre doctrine a été de plus en plus respectée. »

M. Roosevelt se résumait en disant : « 1° Nous n'entendons pas nous servir de la doctrine de Monrœ sous aucune forme et en aucune manière comme un prétexte pour nous agrandir aux dépens des Républiques situées au Sud de nous.

2° « Nous n'avons pas l'intention de permettre à une république quelconque de se servir de la doctrine de Monroe comme d'un bouclier pour se protéger contre les conséquences de ses propres méfaits envers les nations étrangères.

3° « Comme par cette doctrine nous empêchons les autres nations d'intervenir de ce côté-ci de l'Océan, *nous essayerons nous-mêmes, et de bonne foi, d'aider celles de nos Républiques sœurs, qui ont besoin d'aide pour rétablir l'ordre et la paix.* »

Nous trouvons un exemple de cette interprétation de la doctrine de Monroe dans le préambule du Protocole signé le 7 février 1905 entre les Etats-Unis d'Amérique et la République Dominicaine. Après avoir constaté les difficultés qu'éprouve cette république en ce qui regarde le paiement de sa dette, le texte dit : « Attendu que le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique, considérant toute tentative d'oppression ou de contrôle sur les destinées de la République Dominicaine, de la part des Gouvernements de l'autre hémisphère, comme une manifestation d'inimitié envers les Etats-Unis, est disposé, conformément à la requête du Gouvernement dominicain, à lui prêter son concours pour faire un arrangement satisfaisant tous ses créanciers, tout en s'obligeant à respecter l'intégrité complète de la République Dominicaine... »

On retrouve dans ce texte la même formule que dans le message de Monroe, à savoir que toute tentative d'oppression serait considérée comme une manifestation d'inimitié envers les Etats-Unis. On y constate aussi la mise en vigueur du principe, proclamé à plusieurs reprises, visant l'aide que les Etats-Unis sont disposés à accorder aux Républiques américaines.

Un Congrès pan-américain s'est tenu à Rio-de-Janeiro en 1906.

D'importants débats sur la question qui nous intéresse eurent lieu à cette occasion. A côté de la Doctrine de Monroe, est né un autre dogme juridique, celui de la Doctrine de Drago, qui s'oppose au recouvrement compulsif des dettes publiques. Le débat a porté sur ces deux questions : 1° — La Doctrine de Monroe interdit-elle aux Puissances européennes l'usage de la force pour le recouvrement de leurs créances contre des Etats américains ? 2° — Tout emploi de la force doit-il être, en principe, proscrit pour le recouvrement des dettes d'Etats ?

Nous sommes très imparfaitement renseigné sur ces délibérations d'où la presse fut exclue. Mais l'intérêt s'est principalement concentré sur la seconde de ces questions, et une délibération très précise fut votée par le Congrès. Dans un discours prononcé à Buenos-Aires, en réponse à celui de M. Drago, M. Root prit parti nettement en faveur des principes défendus par ce dernier, et se déclara partisan de l'arbitrage [1]. On assure pourtant qu'au Congrès de Rio, M. Root invoqua des motifs d'opportunité pour ne pas adopter actuellement la Doctrine de Drago, tout en réservant l'avenir [2].

[1] Voici un extrait de ce discours, pris dans le *Temps*, du 20 août 1906 : « Les Etats Unis n'ont jamais considéré qu'il fût convenable d'employer leur armée et leur marine au recouvrement des dettes ordinaires contractées par des gouvernements étrangers envers les sujets américains. Nous jugeons l'emploi de la force comme une incitation aux pires abus, plus funeste dans ses résultats pour l'humanité que si toutes les dettes contractées par n'importe quelle nation restaient impayées.

« Nous considérons que l'emploi de l'armée et de la marine d'une grande puissance pour obliger une puissance plus faible à respecter les termes d'un contrat avec un particulier, est à la fois une invitation à spéculer sur les nécessités du pays faible qui lutte avec difficulté et une infraction à la souveraineté de ce pays.

« Nous sommes actuellement opposés à cela comme nous le fûmes toujours, comme nous continuerons à l'être, croyant que peut-être, si ce n'est pas aujourd'hui ni demain, mais plus tard, par suite du progrès lent mais certain qui se fera, le monde arrivera à avoir la même opinion que nous.

Je suis l'avocat de l'arbitrage, je suis le partisan et le défenseur de la médiation et de toutes les mesures qui portent un jugement froid, raisonnable à la place de la guerre ».

[2] *Gazette de Lausanne*, du 14 sept. 1906.

Dans sa séance du 22 août 1906, la conférence de Rio prit la décision suivante : « La troisième conférence internationale américaine a résolu :

« De recommander aux gouvernements ici représentés de réfléchir aux avantages de soumettre à l'arbitrage de la deuxième conférence de la Haye tout ce qui se rapporte au règlement compulsif des dettes publiques, et, d'une manière générale, aux moyens d'empêcher toute guerre ayant pour mobile des intérêts d'ordre purement pécuniaire. La Délégation argentine expose son opinion sur le même point et demande l'insertion du document (d'accord avec l'art. 21 du Règlement) au procès-verbal de la séance [1] ».

Cette délibération a été l'objet de certaines critiques. On a trouvé que la Doctrine de Drago donnait en quelque sorte une prime à la mauvaise foi en soustrayant à la sanction ré-

[1] *Journal do Commercio*, du 23 août 1906.

Lors de la récente réunion, à Washington, de la première session de la Société américaine de Droit international, M. Olney, ancien secrétaire d'Etat du président Cleeveland, a pris sur les questions qui viennent de nous occuper une attitude intéressante. Rappelons d'abord que c'est lui, pourtant, qui inspira la politique américaine, à l'égard du Vénézuéla, en 1895. Il a constaté que si un Etat de l'Amérique du Sud ne se conduit pas bien — la norme de la bonne conduite étant naturellement fournie par les Etats-Unis, — l'Amérique du Nord peut l'obliger à se bien conduire, et, s'il y a lieu, séquestrer et percevoir ses revenus. C'est là une sorte de corollaire que l'on déduit aujourd'hui de la doctrine de Monroe. Mais, selon M. Olney, cette doctrine ne peut être invoquée à l'appui de pareille prétention, car les Etats-Unis ne peuvent pas s'ériger en agent (*boss*) de la politique internationale américaine. M. Olney a critiqué avec virulence la conduite du gouvernement de M. Roosevelt en ce qui regarde les Dettes de la République dominicaine. (*The Outlook*, du 4 mai 1907, p. 3).

Dans une étude remarquable qu'il a consacrée à la Doctrine de Monroe dans la *Revue de Paris* (N° du 1er Avril 1907), M. Coolidge dit, à la page 669 : « La politique de Washington, à l'époque actuelle, consiste, semble-t-il, à tirer le meilleur parti possible de chaque cas à mesure qu'il se présente, en persuadant chacune des parties d'être raisonnable ; à avertir les républiques de l'Amérique latine que personne ne les couvrira si elles se comportent mal, tout en maintenant la Doctrine de Monroe bien en vue devant l'Europe ».

pressive du droit international les auteurs d'actes aussi violents que certaines faillites. Les journaux nous ont appris dernièrement que, sur la proposition des Etats-Unis, cette doctrine de Drago serait soumise aux délibérations de la Conférence qui s'ouvrira à la Haye le 15 juin prochain. La parole est donc maintenant à cette Conférence.

CHAPITRE VI

Les institutions internationales de contrôle.

Dans les quelques considérations que nous avons développées sur les garanties, nous avons insisté particulièrement sur l'insécurité et l'aléa qu'offrent de semblables affectations, et sur l'équivoque des termes gage et hypothèque. Nous allons maintenant esquisser la physionomie de quatre administrations qui ont pour fonctions de surveiller la perception et l'emploi des revenus affectés par les Etats au service de la dette. Et afin de faire mieux comprendre l'importance de ces institutions de contrôle, nous exposerons brièvement, à l'occasion de chacune d'elles, les circonstances qui ont motivé leur création.

I. Turquie.

I. Historique.

A la suite d'embarras créés par le soulèvement de la Bosnie-Herzégovine, le 6 octobre 1875 fut décrétée par la Porte la réduction du paiement des intérêts et de l'amortissement de la dette dans la proportion de 50 %. Quelques mois plus tard, la guerre de Serbie et le soulèvement du Monténégro provoquaient la suspension complète du service de la dette. Les porteurs de titres se groupèrent à Paris et à Londres, mais leurs pourparlers avec la Porte restèrent sans résultat et, vu la guerre avec la Russie, leur situation devint de plus en plus précaire. Lors de

la conférence qui se clôtura par la signature du traité de Berlin, le 13 juillet 1878, les créanciers firent des démarches auprès des délégués des gouvernements représentés à ladite conférence pour que l'on prît leurs intérêts en considération. Le protocole XVIII du Congrès de Berlin [1] fait mention d'une délibération sur ce sujet et de la déclaration de Caratheodory Pacha, indiquant comme voie aux créanciers de la Porte, la recherche d'une entente entre eux et avec le gouvernement qui, de son côté, s'efforcerait de les satisfaire dans la mesure de ses ressources. La Russie admit la priorité des hypothèques des créanciers sur le paiement de l'indemnité de guerre due par la Turquie. Le 3 octobre 1880, la Porte communiqua à tous les gouvernements une note officielle contenant [2] :

a) Un programme à la fois politique et financier.

b) L'indication des concessions que la Porte était décidée à octroyer à ses créanciers.

c) Les revenus que la Porte était disposée à céder à ses créanciers.

d) Des propositions relatives au mode d'administration de ces dits revenus.

Le 23 octobre de la même année, la Porte invita les porteurs de la Dette publique ottomane à choisir un certain nombre de délégués qui devaient se rendre au plus tôt à Constantinople, à l'effet de s'entendré directement avec le gouvernement impérial sur un arrangement équitable et pratique de la Dette publique ottomane, ainsi que sur le moyen de reprendre le service des intérêts et de l'amortissement de cette Dette. Les porteurs anglais, néerlandais, français, austro-hongrois, allemands et italiens répondirent à cette invitation et envoyèrent des représentants à Constantinople. Les délibérations qui eurent lieu entre les délégués et les représentants du gouvernement impérial du 1er septembre au mois de décembre 1881, aboutirent à une entente, sur les bases de laquelle, la Porte promulgua, le

[1] Voir chapitre V, page 135.

[2] Ct. Léon Berger. *Val. mob.* IV, N° 121, p. 5.

8-20 décembre 1881, un décret connu sous le nom de Décret de Mouharrem.

II. Le décret de Mouharrem.

M. Berger [1] estime que ce décret remplace la loi qui eût été votée en tout pays parlementaire pour ratifier une convention.

Liquidation de la dette. — L'article premier prévoit la réduction au taux moyen d'*émission* des soldes en capital restant dus sur les emprunts dont il fait l'énumération, mais majore en principe [2] de 10 % ce capital réduit, en représentation des intérêts arriérés et non payés.

L'institution d'un Conseil d'administration siégeant à Constantinople est consacrée par les articles 15 et suivants ; le conseil est créé dans le but de représenter les porteurs et de pourvoir à leurs intérêts. Les porteurs anglais, français, néerlandais, allemands, austro-hongrois, italiens, ottomans, y ont leurs délégués. Le représentant des porteurs anglais représente aussi les porteurs néerlandais. Ces représentants sont désignés d'une façon différente suivant les pays : le délégué anglais est nommé par le Council of Foreign Bondholders, à son défaut par le gouverneur de la Banque d'Angleterre, ou à défaut de ce dernier par une résolution adoptée en assemblée publique [3] (meeting) des porteurs anglais et néerlandais à Londres. Les délégués français, alle-

[1] *Val.mob.* IV, N° 121, p. 5 et suivantes.

[2] Ainsi l'emprunt 1858, réduit à 85 % est, par le fait de la majoration, porté à 93,15 % ; l'emprunt 1872, réduit à 98,50 % est porté à 107,75 %. L'art. 2 concerne la conversion des certificats provisoires en titres de la série auxquels ils appartiennent. L'art. 4 indique les formalités à remplir pour l'enregistrement des titres et l'échange des titres anciens contre les nouveaux.

[3] Les assemblées générales dont il est question dans ce paragraphe, sont convoquées par le Conseil d'administration ; les résolutions de ces assemblées seront limitées à l'objet qui en aura motivé la convocation. (Art. 15).

mands et austro-hongrois sont désignés par les Syndicats des établissements financiers de Paris, Berlin et Vienne, ayant adhéré à la communication du gouvernement impérial ottoman du 23 octobre 1880 et, s'il y a lieu, leur choix sera approuvé par une Assemblée générale des Porteurs français, allemands et austro-hongrois dans chacune des trois capitales ci-dessus désignées. C'est la Chambre de Commerce de Rome qui choisit le représentant des porteurs italiens et, s'il y a lieu, ce choix sera approuvé par une assemblée générale des Porteurs italiens à Rome. Le membre du Conseil représentant les porteurs ottomans est nommé par une Assemblée générale de ces derniers, à Constantinople.

La fonction de membre du Conseil est incompatible avec toutes fonctions publiques du gouvernement impérial ottoman et avec toute mission diplomatique, consulaire ou militaire dans l'empire ottoman. Les membres du Conseil seront nommés pour cinq ans et pourront être réélus à l'expiration de leur mandat. Le droit de révocation des membres du Conseil appartient aux autorités qui leur ont donné mandat, mais suivant le cas, sur la proposition ou avec l'approbation du Conseil. Les représentants étrangers des Porteurs étrangers reçoivent chacun un traitement de 2000 livres.

La présidence du Conseil est dévolue alternativement aux membres du Conseil français et anglais, pendant une période de cinq années, ceci eu égard à l'importance du nombre des titres ottomans détenus dans ces deux pays.

Les membres du Conseil ont chacun une voix. Les décisions sont prises à la majorité des suffrages. En cas de partage, le président aura voix prépondérante. La présence de trois membres au moins est nécessaire pour l'expédition régulière des affaires.

Cessation des fonctions du Conseil. — Le Conseil ne cessera de fonctionner qu'à l'extinction complète des emprunts auxquels s'applique le présent décret.

Pouvoirs du Conseil d'Administration (principalement art. 16):

1° — La perception et l'encaissement directs, pour le compte des Porteurs et par le moyen des agents relevant de son autorité, des revenus affectés en garantie.

2° — La réalisation de la valeur des revenus concédés et l'application de leur montant intégral, déduction faite des frais d'administration et de recouvrement, au service des intérêts et de l'amortissement des obligations prévues.

3° — Affermer et donner à bail à des tiers l'un ou l'autre des revenus concédés, mais, dans ce cas, le Conseil restera directement responsable envers le gouvernement impérial.

4° — Il nomme :

a) Le Directeur général de l'Administration auquel incombe, sous l'autorité du Conseil, la gestion des affaires; le Directeur général représente le Conseil vis-à-vis des tiers pour l'exécution des décisions, exerce toutes les actions judiciaires, sauf à se faire délivrer les autorisations nécessaires pour comparaître devant les tribunaux ou autres juridictions, soit comme demandeur, soit comme défendeur, au nom de l'Administration des revenus concédés.

b) Les autres employés de l'Administration des revenus concédés ; le Conseil peut aussi les révoquer. Ces employés sont considérés comme fonctionnaires de l'Etat, qui, sur la recommandation du Conseil, règle les avancements et promotions.

5° — Il procède, d'accord avec le gouvernement impérial ottoman, à la conversion de la totalité ou d'une partie de la Dette. Mais cette opération est subordonnée (Art. 7) :

a) En Angleterre, au consentement d'une majorité représentant les trois quarts de la valeur de chaque emprunt à convertir, ou, à son défaut, au consentement de la majorité simple desdits porteurs avec la sanction du Council of Foreign Bondholders.

b) En France, en Allemagne et en Autriche-Hongrie, au consentement des syndicats des établissements financiers qui ont adhéré à la communication du gouvernement impérial du

23 octobre 1880, et s'il y a lieu, à la sanction de la majorité des porteurs donnée en assemblées publiques[1].

c) En Italie, au consentement des Chambres de commerce du Royaume, et s'il y a lieu, à la sanction de la majorité des Porteurs donnée en assemblée publique.

Obligations du Conseil d'Administration. — (Art. 17.):

1° — Dresser et présenter au Ministère des Finances, deux mois avant le commencement de chaque année budgétaire, un budget indiquant les prévisions du Conseil sur les recettes et dépenses, notamment sur les sommes qui devront être appliquées, dans le courant de ladite année, au service de la Dette. Ce budget sera approuvé par le gouvernement impérial dans le délai de deux mois et sera inséré au budget général de l'empire.

2° — Présenter tous les mois un état indiquant toutes les recettes et les encaissements généraux opérés sur les revenus, ainsi que les paiements effectués dans le même mois.

3° — Soumettre, à l'expiration de chaque année d'exercice, son compte général définitif au ministère des Finances.

4° — Présenter chaque semestre au ministère des Finances le compte nécessaire indiquant les envois faits en Europe, à valoir sur le service de la Dette, et les paiements effectués aux porteurs.

5° — Faire publier tous les mois, dans toutes les capitales où l'enregistrement des titres a eu lieu, un état sommaire des recettes et des paiements effectués pendant le mois précédent (recettes des revenus, frais généraux d'administration, fonds transmis en Europe pour le service de la Dette, etc.).

Cession, gestion et administration des revenus concédés pour le service de la dette.

Cession des monopoles du Tabac et du Sel, de l'impôt du timbre, de l'impôt sur la pêche à Constantinople, de la Dîme

[1] Voir au début du chapitre suivant l'intéressant procès qui eut lieu en Allemagne, entre un syndicat et un porteur à propos de la conversion d'un des emprunts.

des soies, des excédents des recettes des Douanes, du Tribut de la principauté de Bulgarie, de l'excédent des revenus de l'Ile de Chypre [1], de la redevance de la Roumélie orientale, etc.

Administration [2]. — Le monopole du sel est exploité par l'Administration de la Dette ; l'impôt des spiritueux comprend une taxe payée par les débitants de boissons et perçue par les agents de la Dette, un droit sur les vins et eaux-de-vie indigènes dont les quantités en possession des particuliers sont évaluées par le mouhtar et les anciens du quartier, avec défalcation d'une certaine quantité laissée aux contribuables pour leurs besoins personnels ; les revenus du Timbre sont administrés par la Dette ; la dîme des soies est perçue par les autorités ; l'administration de la dette assure la perception des droits de pêcheries ; la régie des tabacs est exploitée par une société anonyme, « la Régie coïntéressée des tabacs de l'Empire ottoman », — constituée par la Banque impériale ottomane, le Creditanstalt et la maison Bleichröder, — qui paie à l'Administration de la dette une redevance fixe de 750.000 livres turques, plus une participation dans ses bénéfices après divers prélèvements. Le Conseil d'administration a accepté la gestion d'autres revenus dans le dessein de favoriser le développement économique de l'empire ; c'est ainsi que lorsque le gouvernement concède certaines garanties (perception des recettes dans la région intéressée) aux groupes financiers qui construisent des lignes de chemin de fer, on a recours à l'Administration de la Dette pour régulariser, contrôler et

[1] L'Ile de Chypre, quoique faisant partie nominalement de l'Empire ottoman, est administrée par la Grande-Bretagne, depuis la Convention conclue entre les gouvernements britannique et turc le 4 juin 1878. L'art. 8 du Décret de Mouharrem stipule que « dans le cas où l'excédent des revenus de l'Ile de Chypre ne serait pas à la disposition du gouvernement impérial, il sera remplacé à partir du 1-13 janvier 1882, par une somme annuelle de 130,000 livres turques. »

[2] Les renseignements concernant ce paragraphe sont empruntés à l'étude de M. Berger. (*Val. mob.* IV, N° 121, p. 32 et suivantes), le Décret de Mouharrem ne contenant que quelques indications sommaires sur ce sujet.

accélérer la perception de ces recettes. L'encaissement des revenus donnés en garantie de l'emprunt 5 % 1896 a été confié aussi à l'Administration de la Dette publique ottomane.

L'administration de la Dette publique ottomane compte 4843 employés dont 4471 musulmans, 317 chrétiens d'Orient, 55 Européens. M. Berger, auquel nous avons emprunté ces renseignements, et qui participe à l'Administration de la Dette comme délégué des porteurs français au Conseil d'Administration, rend hommage [1] à la parfaite régularité et à la scrupuleuse probité des fonctionnaires musulmans.

La plupart des taxes des Monopoles et Contributions ne peuvent être modifiées ou améliorées qu'avec l'accord du gouvernement impérial et du Conseil. Avec l'adhésion de la majorité absolue des membres du Conseil, le gouvernement a la faculté d'abolir les dîmes, le droit sur la pêche ou le droit sur les spiritueux, à condition de remplacer ces droits par un autre revenu équivalent. (Art. 9 du Décret).

L'*intérêt* servi aux porteurs des titres ne pourra jamais dépasser 4 % du capital réduit (Art. 11 du Décret) ; à l'*amortissement* (Art. 12 du Décret) est consacré le cinquième du produit net des revenus concédés aux porteurs, mais si les $^4/_5$ applicables aux intérêts ne représentent pas 1 %, la différence est prélevée sur le cinquième appliqué à l'amortissement ; l'amortissement à servir sur le produit des revenus ne pourra dépasser le 1 % du capital réduit. Si le produit des revenus dépasse 4 % du capital réduit pour l'intérêt et 1 % du même capital pour l'amortissement, soit en tout 5 %, le surplus sera versé au Trésor. Pour l'amortissement, les emprunts ont été réunis en groupes [2],

[1] *Val. mob.* IV, N° 121, p. 60.

[2] Emprunts : Groupe I, 1858 et 1862.
» » II, 1860, 1863, 1864, 1872.
» » III, 1865, 1869, 1873.
» » IV, Dette générale et lots turcs.

Jusqu'en 1890, la série I absorbait la presque totalité de l'amortissement et une faible part en revenait à la série II, tandis que les

suivant la qualité des garanties qui leur avaient été affectées à l'origine ; ces groupes sont appelés à bénéficier de l'amortissement dans l'ordre où ils ont été placés. L'amortissement se fait par achat ou tirage, chaque semestre, d'après la décision du Conseil d'Administration.

Rapport du Gouvernement avec le Conseil d'Administration. — (Art. 16 *in fine*).

Le gouvernement doit :

1° — Donner au Conseil, dans l'exercice de son administration, toutes les assistances générales compatibles avec les institutions publiques existantes.

2° — Appliquer contre la contrebande les pénalités édictées par les lois.

3° — Accorder à l'Administration la protection militaire indispensable à la sécurité de son siège principal et de ses services locaux.

4° — Laisser au Conseil l'usage gratuit de certains locaux.

5° — Fournir à ses frais au Conseil, pour ses opérations, les timbres et papiers timbrés.

6° — Le gouvernement peut nommer des inspecteurs secrets, ne relevant que de lui-même, chargés de prévenir les fraudes.

Contrôle du Gouvernement. (Art. 18).

L'Administration des revenus concédés est soumise au contrôle du Gouvernement impérial. Ce contrôle est exercé par un commissaire et par des contrôleurs, nommés par le gouvernement et accrédités auprès de l'Administration. Le commissaire assiste aux séances du Conseil, y siège avec voix consultative, et sert d'intermédiaire entre le Gouvernement et le Conseil.

Le commissaire et chaque contrôleur, dans son ressort, ont le droit de prendre connaissance de la gestion du Conseil et

séries III et IV en étaient complètement exclues. Grâce à la conversion des Priorités, des disponibilités ont été créées, la série I a été éteinte et les 11.000 livres turques dont elle profitait ont été reversées par tiers sur les trois autres séries.

de ses employés, d'examiner les livres et autres documents y relatifs, de procéder à la vérification des caisses, en présence d'un délégué du Conseil, à Constantinople, et des chefs de service, en province, mais ils ne peuvent dans aucun cas, s'immiscer dans l'administration.

Toute contestation entre le gouvernement et le Conseil (Art. 19) au sujet de l'interprétation et de l'exécution du présent Décret, sera soumise au jugement de quatre arbitres, nommés de part et d'autre, lesquels arbitres éliront un surarbitre pour les départager, le cas échéant. Le jugement arbitral sera souverain et sans appel.

Le Décret de Mouharrem est une convention passée entre le gouvernement ottoman et ses créanciers ; les délégués nommés à la suite de la circulaire du 3 octobre 1880 n'avaient pas de mandats de leurs gouvernements respectifs. La Turquie a procédé elle-même à la règlementation de sa dette avec le concours de ses créanciers : elle n'y fut pas contrainte par une intervention, comme la Grèce, mais elle agit sous la pression qu'exercèrent sur elle les délibérations du Congrès de Berlin [1]. La Porte n'eût pas mis cette bonne volonté à reconnaître les droits de ses créanciers, que les gouvernements dont il est question dans le Protocole 18 du Congrès de Berlin seraient, sans doute, intervenus, pour exiger d'elle que, conformément à la déclaration de Carathéodory Pacha, elle s'efforçât de satisfaire ses créanciers dans la mesure de ses ressources. M. Berger [2] estime que « bien que la nomination des délégués conservât un caractère privé, l'invitation à laquelle répondirent les syndicats, faite en

[1] M. Berger (*Val. mob.* IV, N° 121, p. 25) estime que « si les syndicats agissant en leur nom, ont consenti à traiter avec le gouvernement ottoman sans ingérence des Puissances, ce fut uniquement dans un but de conciliation et pour éviter à la Porte les inconvénients d'un Contrôle officiel... Mais le contrat qui fut sanctionné par le Décret de Mouharrem, tout privé qu'il ait été, n'en a pas moins été scellé à la suite des démarches diplomatiques dont les protocoles du Congrès de Berlin conservent la trace. »

[2] *Val. mob.* IV, N° 121, p. 5.

exécution de la promesse solennelle du gouvernement ottoman aux plénipotentiaires des Puissances de Berlin, de même que la notification de leur nomination aux représentants de la Sublime Porte accrédités auprès des puissances intéressées, impliquaient cependant à leur égard une sorte d'investiture officielle. »

Le Décret de Mouharrem consacre, d'une part, l'abandon par les créanciers de certains de leurs droits, tels que la réduction du capital de la Dette et des intérêts et, d'autre part, la cession par le gouvernement ottoman de certains revenus administrés d'une façon autonome. Les sacrifices que les créanciers s'imposèrent trouvent leur compensation dans la sécurité que leur offre l'Administration de la Dette. On a comparé, avec raison, le Décret de Mouharrem, à un concordat : l'article 20 du Décret consacre cette similitude en disant que, dans le cas où le gouvernement casserait ou suspendrait l'arrangement présent « les Porteurs rentreront dans la plénitude de leurs droits établis par les contrats originaux d'emprunts, en tant que leurs titres n'auront pas encore été amortis. » M. Berger [1] estime qu'une semblable violation du Décret ne pourrait laisser indifférentes les Puissances qui, par leurs démarches collectives, l'avaient provoqué et que, par leur accord unanime exprimé au Congrès de Berlin sur cette question, ces mêmes Puissances se sont constituées gardiennes de la convention et du Décret de Mouharrem qui la ratifie.

Notre exposé serait incomplet s'il ne relatait aussi la convention du 16-28 décembre 1881 annexée au Décret de Mouharrem. Pendant les années qui suivirent la suspension des paiements, la Porte avait emprunté aux banquiers de Galata des sommes qui, en 1879, atteignaient près de deux cents millions [2]. Le 10-22 novembre 1879 fut conclue une convention par laquelle l'Etat cédait aux banquiers plusieurs revenus et l'administration du sel et du tabac : un million de livres turques était pré-

[1] Do, p. 26.

[2] Berger, p. 4.

levé annuellement sur le produit de ces revenus en faveur des banquiers de Galata [1]; le reliquat était réservé aux porteurs étrangers de titres ottomans. Par la convention du 16-28 décembre 1881, la convention du 10-22 novembre 1879 fut résiliée, et, d'accord avec les bénéficiaires de cette convention, l'administration de ces garanties (les six contributions indirectes) fut transmise au Conseil d'Administration de la Dette publique ; les obligations de ces emprunts de guerre jouissent de tous les droits, privilèges et garanties concédés par le Décret de Mouharrem aux autres titres. Une annuité de 590.000 livres turques est prélevée, par privilège et comme première charge, sur le produit net des six contributions indirectes (art. 10 du Décret et art. 3 de la Convention) ; l'intérêt des obligations est fixé à 5 % et l'amortissement doit se faire au pair, par voie de tirage au sort (art. 3 de la Convention). Les porteurs de ces titres, dits obligations privilégiées, ont un représentant dans le Conseil d'administration qui y siégera jusqu'à l'extinction complète desdites obligations. (Art. 15 du Décret de Mouharrem.)

II. Egypte.

I. Historique.

C'est dans la seconde moitié du dix-neuvième siècle que l'Egypte inaugura ses emprunts en Europe. Saïd Pacha [2], prince prodigue, conclut en 1862, avec la Banque de Saxe-Meiningen, un emprunt de 40 millions à 7 %, porté dans la suite à 60 millions, émis à 82 ½. A l'avènement d'Ismaïl Pacha (1863) la dette de l'Egypte se montait à 279 millions [3]. Sous ce khédive, la situation financière de l'Egypte empira à tel point qu'à bout de ressources, le 8 avril 1876, Ismaïl Pacha fit faillite et décréta

[1] Berger, p. 14.
[2] *Histoire financière de l'Egypte.*
[3] *Histoire financière de l'Egypte.*

la prorogation à trois mois des coupons d'avril et de mai [1]. En douze ans, Ismail Pacha avait emprunté près de deux milliards et demi de francs [2], sans qu'il en fût résulté un profit pour le pays. Les emprunts avaient succédé aux emprunts; le khédive, fervent agronome, s'était attribué le cinquième du territoire arable de l'Egypte ; les fêtes de l'Inauguration du Canal de Suez lui avaient coûté un denier de quatre millions de livres sterling [3].

Le 7 mai 1876, parut un *Décret d'Unification*, comprenant les dettes de l'Etat, celles de la Daïra Sanieh (propriétés particulières de la famille khédiviale), les dettes flottantes de l'Etat (18.334.960 livres sterling [4]) et de la Daïra-Sanieh, ce qui por-

[1] *Caisse de la Dette, Décrets* 1876 *à* 1899 (p.3).

Avis. — Alexandrie, le 8 avril 1876. — Le Gouvernement du Khédive s'occupant, en ce moment, d'une combinaison financière destinée à régler la Dette égyptienne, le Conseil des Ministres, dans sa séance de ce jour, a décidé que le paiement des bons et assignations échéant dans les mois d'avril et de mai 1876, sera prorogé à trois mois, qui courront de la date des bons et assignations,

Avec intérêt de 7 % *l'an*

Après sanction du Khédive, cette décision sera publiée par les soins du ministère des Finances.

DECRET DU KHEDIVE

(Traduction)

Vu la décision de Notre Conseil des Ministres, en date de ce jour :

NOUS AVONS DECRETE ET DECRETONS CE QUI SUIT :

ARTICLE PREMIER

Le paiement des bons et assignations échéant dans les mois d'avril et de mai 1876, est prorogé à trois mois, à courir de la date des bons et assignations,

Avec intérêt de 7 % *l'an*

Art. 2

Notre Ministre des Finances est chargé de l'exécution du présent décret.

Abdin, le 6 avril 1876. (Cacheté) : ISMAIL.

[2] Herbault. *Val. mob.*, IV, N° 166, p. 4.

[3] *Histoire financière de l'Egypte.*

[4] Rapport Cave. *Val. mob.* IV, N° 166, p. 5.

tait la dette unifiée à 91 millions de Livres sterling [1] ; le décret contenait l'affectation de garanties spéciales d'un rapport annuel de 6.475.256 livres sterling [2]. Mais les représentants anglais et français, MM. Goschen et Joubert, proposèrent une combinaison qui réduisait la Dette unifiée à 59 millions de Livres, créait une Dette privilégiée de 17 millions de Livres garantie par une hypothèque sur les Chemins de fer et le Port d'Alexandrie et rétablissait la Dette de la Daïra; ils conseillaient aussi de rembourser à 80 % quelques emprunts (1864-1865-1867), selon les termes des contrats respectifs, et recommandaient une réduction d'intérêt [3]. Le Khédive ratifia ces propositions en promulguant le *Décret du* 18 *novembre* 1876. (Voir aussi le Règlement modificatif approuvé par Décret du 6 décembre 1876). Un *Décret du* 2 *mai* 1876 avait institué une *Caisse de la Dette publique d'Egypte*. Le décret du 18 novembre présentait aussi quelques modifications concernant cet organe de contrôle ; il stipulait la nomination de deux contrôleurs généraux, français et anglais, l'un pour les recettes, l'autre pour la comptabilité et la Dette publique : la création de ces deux postes fut une source de conflits entre le gouvernement khédivial, l'Angleterre et la France.

Le Khédive n'observant pas ses engagements, les grandes Puissances intervinrent pour obtenir, le 27 janvier 1878, la nomination d'une commission d'enquête de sept membres, dont un Egyptien, qui fut présidée par M. F. de Lesseps. Mais la chute du ministère dit européen, imposée par le mouvement national égyptien, retarda la liquidation de la situation financière, et ce ne fut que postérieurement à la déposition d'Ismaïl Pacha (25 juin 1879) par le sultan, et son remplacement par Tewfick Pacha, que fut promulguée, après l'institution par les grandes Puissances d'une nouvelle commission internationale, la *loi de liquidation du* 17 *juillet* 1880, convention concordataire entre l'Etat égyptien et les représentants des créanciers,

[1] Herbault, do, p. 6.
[2] Art. 3 du Décret.
[3] Herbault, do, p. 8 et 9.

représentants non délégués par ceux-ci, mais par leurs gouvernements respectifs [1]. Cette loi comprend 99 articles.

Nous allons jeter un coup d'œil sur le fonctionnement des organes financiers institués en Egypte ; ruiné naguère par les prodigalités d'un de ses princes, ce pays, grâce à la surveillance dont il a été l'objet, avait, à la fin de 1903, un budget fort bien équilibré, qui soldait par 55 millions d'excédent [2].

II. La loi de liquidation du 17 juillet 1880.

La loi de liquidation du 17 juillet 1880 règle pour le passé, et fixe pour l'avenir, la situation financière de l'Egypte. C'est un acte international, approuvé par les Puissances qui ont participé à la Réforme judiciaire, obligatoire pour les créanciers de toutes les nationalités [3]. Des commissaires, désignés par l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, proposèrent les mesures de réforme financière qui furent signées par le successeur d'Ismaïl. Ces commissaires devaient concilier les intérêts des créanciers avec ceux de l'Etat égyptien : il fut prescrit à la Commission de garantir à l'Etat égyptien la libre disposition des recettes nécessaires pour assurer le fonctionnement régulier des services publics. L'évaluation de ces ressources fut établie par la Commission avec le Conseil des ministres et les contrôleurs généraux [4] ; mais les commissaires exigèrent qu'aucun sacrifice ne fût réclamé des créanciers avant que tout sacrifice raisonnable eût été fait par le débiteur : le khédive transféra à l'Etat ses propriétés particulières (Daïra Sanieh et Daïra Khassa [5]).

On établit trois classes de créanciers, après examen de leurs titres :

a) Ceux auxquels il fallait reconnaître un droit de privilège.

[1] Soit les représentants d'Allemagne, d'Autriche-Hongrie, de France, de Grande-Bretagne et d'Italie.

[2] *Economiste français* du 7 mai 1904.

[3] Kaufmann, R D I. 1891, p. 147.

[4] Kaufmann, R D I, 1891, p. 150.

[5] Art. 40 de la loi.

b) Ceux munis de gages spéciaux.
c) Les créanciers ordinaires [1].

I. — La *Dette Privilégiée* (art. 2 et suivants) est celle qui est garantie par les revenus nets des Chemins de fer de l'Etat, des Télégraphes et du port d'Alexandrie [2]. L'intérêt annuel des obligations de la Dette Privilégiée est maintenu à 5 % du capital nominal ; l'amortissement se fera par remboursement au pair, en 65 ans, à partir du 15 octobre 1876, et par tirages semestriels. L'annuité nécessaire au service de ces obligations privilégiées, en intérêts et amortissements, est fixée à 1.157.768 livres égyptiennes. (1.187.404 livres sterling).

II. — Au service de la *Dette Unifiée* (art. 9 et suivants) ont été affectés, sous déduction des frais d'administration, les revenus des douanes, les droits d'importation des tabacs, les revenus des provinces de Garbieh, Menoufieh, Béhéra et Siout (comprenant tous les impôts et droits divers en vigueur au moment de la promulgation de la loi, ou à créer dans l'avenir, à l'exception de la taxe des sels et de celle des tabacs indigènes). Dans le cas où ces revenus seraient insuffisants pour assurer le service des intérêts, fixés à 4 %, ceux-ci seront complétés par les ressources générales du Trésor.

L'amortissement de la Dette Unifiée se fera par rachats au cours du marché. Sont consacrés à l'amortissement : les excédents que présenteront les revenus affectés au service de la Dette publique, après le paiement des deux coupons annuels, les excédents budgétaires [3], sauf certaines retenues, le montant

[1] Kaufmann R D I, 1891, p. 154.

[2] Voir plus loin p. 197.

[3] Les dépenses budgétaires, y compris le tribut de Constantinople et le service de certaines dettes particulières de l'Etat, ont été arrêtées à 4.897.888 livres égyptiennes ; sont considérés comme excédents de revenus des Provinces et Administrations non affectées au service de la Dette Publique les produits budgétaires de toute nature réalisés dans ces provinces et administrations au delà de cette somme. (art. 16).

dès intérêts et capitaux atteints par la prescription (prescription quinquennale pour les intérêts, prescription de quinze ans pour les titres désignés par le tirage pour l'amortissement).

La Dette Unifiée comprend, à côté de nombreux emprunts, ceux de 1864, 1865, et 1867 qui ont été convertis, aux taux de 80 % de leur valeur nominale, en obligations de la Dette Unifiée au taux de 60 % (art. 26.)

Dispositions communes à la Dette Privilégiée et à la Dette Unifiée. (Art. 20 et suivants).

Les coupons et les titres sont payés en or, sans aucune retenue, en Egypte, à Paris et à Londres. Les obligations de la Dette Privilégiée et de la Dette Unifiée ne peuvent être frappées d'aucun impôt au profit du gouvernement égyptien [1]. (Art. 21.)

III. — La *Dette non Consolidée* (art. 63 et suivants) comprend :

a) Les Dettes de l'Etat résultant de décisions judiciaires, ou pouvant résulter d'instances pendantes.

b) Toutes les Dettes, autres que les emprunts publics contractés à l'étranger ou à l'intérieur, qui, au cours de la liquidation, ont été ou seront reconnues par le Gouvernement, et qui

[1] A opposer à cet article l'article 12 du Décret du 27 juillet 1885, relatif à l'émission d'un emprunt de 9 millions Lst. : « Il est établi un impôt de 5 % sur le montant des coupons des Dettes Privilégiée et Unifiée. Cet impôt ne pourra toutefois être perçu que sur le montant des semestrialités venant à échéance en 1885 et en 1886. Des certificats constatant le droit éventuel des porteurs de titres à obtenir le remboursement de cet impôt leur seront délivrés lors du paiement des coupons. Si, après l'expiration de ce délai, notre Gouvernement jugeait nécessaire de maintenir, soit pendant un certain nombre d'années, soit à titre permanent, l'impôt établi par le présent article, il ne le pourrait qu'après avoir institué, d'accord avec les Puissances, une Commission Internationale semblable à celle qui a préparé la Loi de Liquidation et qui aurait pour mandat de procéder à une enquête générale sur la situation financière de l'Egypte, et de Nous proposer les moyens qui lui sembleraient convenables pour assurer une nouvelle répartition des ressources du pays. La composition de cette Commission serait réglée d'accord avec les Puissances. »

résultent de droits acquis antérieurement au 1er janvier 1880 (art. 66.)

Sauf quelques exceptions, le paiement de ces créances sera effectué à 30 % en espèces, 70 % en titres de la Dette Privilégiée au pair. Les créances et les reliquats de créances inférieures à 20 Livres sterling seront payés en espèces (Art. 68). Par l'effet des règlements et paiements des créances aux clauses et conditions de la présente loi, l'Etat et les Administrations de l'Etat seront complètement et définitivement libérés envers les créanciers de la liquidation et leurs ayants-droit, quelles que soient leurs causes de préférence... Par suite, les créanciers désintéressés dans les conditions de la présente loi devront, en même temps qu'ils donneront quittance, consentir à la radiation de toute transcription ou inscription d'hypothèques, ou de tous autres droits sur les biens de l'Etat. A défaut de ce consentement, la radiation ou l'annulation devra en être ordonnée par justice (art. 83).

Dans ce chapitre, quelques articles règlent certaines dettes spéciales, comme celles dues à des princes, etc.

IV. — La *Dette générale de la Daïra-Sanieh* [1] (art. 40 et suivants) est garantie par les propriétés des Daïras-Sanieh et Khassa qui sont déclarées propriétés de l'Etat ; elles sont insaisissables jusqu'à l'entier amortissement de cette Dette. Les titres de cette Dette sont productifs d'un intérêt de 5 %, dont 4 % d'intérêt fixe garanti par le Gouvernement sur les ressources générales du Trésor. Afin d'assurer le paiement de l'intérêt 4 %, il est créé un fonds de réserve avec une partie d'une dette dont les Daïras étaient créancières contre l'Etat (180.000 Livres égyptiennes sur 450.000 payées) et avec les excédents de revenus nets au-dessus de 5 %. La portion des revenus nets qui restera disponible en fin d'année, après le paiement des intérêts à 5 % et la constitution du fonds de réserve au chiffre de 350.000 Livres égyptiennes, sera employée à l'amortissement. L'amortisse-

[1] On entend par Daïra les domaines privés de la famille khédiviale.

ment sera fait par rachats jusqu'au cours de 80 %, au-dessus de ce cours, l'amortissement s'effectuera par tirage à 80 %. Les articles 50 et suivants règlent l'administration de la Daïra : le Directeur est nommé par le Khédive ; les contrôleurs par le Khédive, sur désignation officieuse des gouvernements anglais et français ; un Conseil de Direction a pour attributions de voter le budget, de vérifier et d'approuver les comptes, d'autoriser les emprunts, les aliénations et les baux.

Les contrôleurs de la Daïra sont considérés comme les représentants légaux des porteurs d'obligations de la Dette générale de la Daïra.

Moyennant certaines compensations, accordées aux bénéficiaires, la loi de liquidation abrogeait définitivement la *Loi de la Moukabalah.* Cette loi (art. 3 de la loi de 1871) disait que « tout contribuable qui aura versé au Trésor une somme égale à six années de ses contributions foncières, sera dégrevé à perpétuité de la moitié de ses contributions, moitié calculée sur la base de ce qu'il paie actuellement à l'Etat. L'impôt frappant lesdites propriétés, quelle que soit leur nature, ne pourra être augmenté sous aucune forme et pour aucun motif [1] ».

III. La caisse de la dette publique.

Introduction. — Nomination des Commissaires. — Compétences.

Ce fut le Décret du 2 mai 1876, signé par Ismaïl Pacha, qui institua la Caisse de la Dette publique d'Egypte chargée de recevoir les fonds nécessaires au service des intérêts et de l'amortissement, et de les destiner exclusivement à cet objet. (Art. 1er du Décret et art. 30 de la loi de liquidation.) Les décrets parlent « de la Caisse » ou « de la Commission de la Dette publique égyptienne » : ces deux termes doivent être considérés comme synonymes. « Voulant prendre, déclarait le Khédive dans un préambule, des mesures définitives et opportunes pour

[1] Citation de Kaufmann, R D I, 1891, p. 152.

obtenir l'unification des diverses dettes de l'Etat et de celles de la Daïra Sanieh, ainsi que la réduction des charges excessives résultant de ces dettes, et voulant donner un témoignage solennel de notre ferme intention d'assurer toutes garanties aux intérêts engagés, avons résolu d'instituer une Caisse spéciale, chargée du service régulier de la Dette publique, et de nommer à sa Direction des commissaires étrangers, lesquels seront, sur notre demande, indiqués par les Gouvernements respectifs comme fonctionnaires aptes à remplir le poste auquel ils seront nommés par Nous en qualité de fonctionnaires égyptiens... »

Il convient d'attirer l'attention sur ce caractère national de la Caisse de la Dette : par le décret du 2 mai 1876, cette institution a été librement créée par le khédive et, si les gouvernements intéressés désignent leur représentant, c'est sur la demande du gouvernement khédivial. Nous nous trouvons ici en présence d'un contrôle international non imposé, comme en Grèce, mais adopté de son plein gré par le débiteur. La loi de liquidation transforma plus tard la Caisse de la Dette en une institution de droit international [1], et selon un arrêt des Tribunaux mixtes « le gouvernement égyptien a imprimé aux divers décrets qui ont établi et organisé la Caisse de la Dette un véritable caractère contractuel [2]. »

Le Décret du 18 novembre 1876, dans son art. 18, stipula que la Commission de la Dette publique est permanente jusqu'à l'entier amortissement de la Dette. La caisse de la Dette est composée de six commissaires étrangers : un Allemand, un Anglais, un Autrichien, un Français, un Italien et un Russe.

Les Commissaires sont donc nommés par le Khédive, sur présentation de leur gouvernement respectif ; leur fonction est incompatible avec d'autres fonctions en Egypte [3] (art. 22 du Décret du 18 novembre 1876.)

Les Commissaires de la Dette sont les représentants légaux

[1] Kaufmann, R D I, 1891, p. 283.

[2] Arrêt de la Cour d'Appel mixte du 2 Décembre 1896.

[3] Kaufmann dit qu'il faut entendre par là des fonctions salariées et permanentes. R D I, 1891, p. 285.

des porteurs de titres égyptiens; ils ont qualité pour poursuivre devant les Tribunaux de la Réforme (soit les Tribunaux mixtes) contre l'administration financière, représentée par le ministre des finances, l'exécution des obligations du gouvernement, à l'égard du service des Dettes Privilégiée et Unifiée. (Art. 38 de la Loi de liquidation du 17 juillet 1880). Le consentement de la Caisse est indispensable au gouvernement pour contracter de nouveaux emprunts ; le Ministre des finances peut toutefois se procurer des avances en compte-courant, dans la limite maxima de deux millions de Livres égyptiennes [1]. (Art. 37 do.). La Commission statue, pour ces autorisations, à la majorité absolue des membres qui la composent et à l'unanimité, toutes les fois qu'il s'agira de dépenses extraordinaires d'ordre militaire prélevées sur le fonds de réserve de 2.000.000 Livres égyptiennes créé par décret du 12 juillet 1888. (Art. 1er du Décret du 13 novembre 1899). De même, le gouvernement ne peut, sans l'avis conforme des commissaires, pris à la majorité, porter dans aucun des impôts spécialement affectés à la dette des modifications qui pourraient avoir pour résultat une diminution de la rente de cet impôt. (Art. 8, Décret du 2 mai 1876).

Fonctionnement. — Les revenus des Provinces et Administrations affectés en garanties sont versés directement à la Caisse de la Dette, et les comptables de ces revenus ne sont libérés que par les quittances que cette institution leur délivre (art. 31 de la Loi de liquidation, art. 2 du Décret du 2 mai 1876).

Les Administrations des Provinces affectées en garantie, les Administrations des Douanes, des Chemins de fer, des Télégraphes et du Port d'Alexandrie fournissent à la Commission de la Dette des relevés mensuels sur les droits constatés, les arriérés, les recouvrements et dégrèvements, les versements effectués à la Caisse de la Dette, les restes en Caisse au dernier jour du mois, etc. (Art. 32 et 33 de la Loi de liquidation.)

Les commissaires de la Dette nomment et révoquent les employés de la Caisse de la Dette. (Art. 34, loi de Liquidation.)

[1] Voir aussi art. 9 du Décret du 2 mai 1876.

La Commission de la Dette arrête son budget, qu'elle soumet à l'approbation du Conseil des Ministres (art. 35, loi de Liquidation) ; elle publie annuellement un rapport sur ses opérations et soumet son compte de gestion à l'autorité constituée pour juger les comptes des Administrations publiques (art. 36, Loi de Liquidation). La Caisse ne peut employer aucun fonds pour des opérations de crédit, de commerce, d'industrie (art. 7, Décret du 2 mai 1876) ; les Commissaires auront le droit de placer ces fonds à la Banque d'Angleterre et à la Banque de France, après accord avec le Ministre des Finances (art. 19, Décret du 18 nov. 1876).

En cas d'insuffisance des revenus affectés à la dette pour payer le semestre, la différence sera comblée par le Ministère des Finances quinze jours avant l'échéance ; s'il y a excédent, la plus-value sera versée à la Caisse générale du Trésor (art. 3, Décret du 2 mai 1876).

M. Kaufmann, qui fut délégué en 1897 par le gouvernement allemand à la conférence pour le règlement de la Dette hellénique, a consacré [1] une étude très approfondie au droit international et à la Dette publique égyptienne. Il a distingué les droits individuels et les droits collectifs des créanciers. Les premiers consistent à pouvoir réclamer le paiement des intérêts échus et des obligations sorties au tirage [2]. Les seconds comprennent les droits internationalement reconnus, tels que les affectations de revenus, — qui ont un caractère réel par rapport à l'Etat, qui ne peut les modifier sans le consentement de la Caisse de la Dette — le rang de paiement, la garantie des Puissances pour l'emprunt 1885, le droit de faire couvrir avec les ressources générales de l'Etat les déficits des revenus affectés, lorsqu'ils ne suffiraient pas au service complet de la Dette, celui de se faire payer aux échéances, dans les localités et avec la monnaie indiquée, celui de réclamer l'observation des dis-

[1] Voir R D I, 1890, p. 556 et suivantes, 1891, p. 48 et s.

[2] R D I, 1891, p. 266. — Comparez avec l'arrêt de la Cour d'appel mixte dont nous donnons plus loin un extrait.

positions relatives à l'amortissement de la Dette consolidée[1].

Plus loin[2], l'auteur trouve une analogie entre la Caisse de la Dette et le syndic de la faillite d'un particulier. Le syndic doit agir, tantôt dans l'intérêt des créanciers, tantôt dans celui du débiteur ; la Caisse doit défendre tantôt les créanciers, tantôt l'Etat. Etant indépendante, distincte des créanciers et de l'Etat, la Caisse peut remplir sa mission. Elle remplit une mission civile en représentant légalement les créanciers, et une mission publique administrative en administrant la Dette publique[3].

Le Décret du 18 novembre 1876 (art. 23 et suivants) plaçait sous une administration spéciale l'exploitation des Chemins de fer et du Port d'Alexandrie, affectés en garantie à la Dette privilégiée[4]. Cette administration, composée de cinq administrateurs, dont deux Anglais, un Français et deux indigènes, ne relève que du gouvernement khédivial. Les administrateurs étrangers sont nommés, avec l'autorisation ou l'acquiescement de leurs gouvernements, pour une durée de cinq ans.

Le *Port d'Alexandrie*, étant compris dans cette garantie pour une somme de deux millions de Livres sterling, pourra être libéré de la garantie et détaché de l'administration commune, lorsque deux millions de Livres sterling de ces titres privilégiés auront été amortis ou remboursés ; même traitement pour les *Chemins de fer* qui garantissent l'emprunt pour quinze millions de Livres sterling. Les administrateurs proposent au gouvernement des candidats pour les nominations aux emplois supérieurs de ces administrations ; ils nomment directement les autres employés, peuvent les suspendre, les révoquer. Seuls, ils peuvent modifier les tarifs et règlements en vigueur, et ils sont exclusivement chargés des contrats d'achat de matériel, ainsi que de l'entretien des voies et du port. Les dépenses extra-

[1] Do, p. 270 et suivantes.

[2] Do, p. 284-285.

[3] Do, p. 287.

[4] La Loi de liquidation adjoignit à ces revenus ceux des Télégraphes (art. 2).

ordinaires, décidées par les administrateurs et approuvées par le gouvernement, seront prises sur les ressources générales du budget [1] ; les dépenses ordinaires d'entretien et d'exploitation le seront sur les recettes, l'excédent étant versé à la Caisse de la Dette publique. Dans le cas où les versements faits par l'Administration des Chemins de fer et du Port seraient insuffisants pour le service de la Dette privilégiée, la Commission de la Dette publique (soit la Caisse) devra pourvoir à ce service en prélevant, comme première charge, le montant nécessaire sur les ressources générales qui lui sont affectées [2].

Ces administrations spéciales doivent fournir à la Caisse de la Dette des relevés mensuels (art. 33 de la Loi de Liquidation).

L'expédition de Dongola et la Caisse de la Dette.

Afin d'exposer plus clairement le fonctionnement des institutions financières égyptiennes, nous dirons deux mots d'un procès qui fit grand bruit en son temps.

Un Décret du 12 juillet 1888 autorisa, avec l'assentiment des Puissances, la constitution d'un fonds de réserve jusqu'à concurrence de deux millions de Livres égyptiennes destiné (art. 3) :

1° — En cas d'insuffisance des revenus affectés, à parfaire les sommes nécessaires au service des Dettes dont la Caisse est chargée.

2° — A combler l'insuffisance des revenus non affectés pour pourvoir aux dépenses prévues par l'Art. 18 du Décret du 27 juillet 1885, et autres consenties ou à consentir par les Puissances.

3° — A des dépenses extraordinaires engagées conformément à l'avis préalable de la Commission de la Dette.

[1] Cette disposition a été maintenue par la Loi de Liquidation, qui a précisé que lesdites dépenses seront proposées par les administrateurs et votées par le Conseil des Ministres. (art. 4)

[2] La Loi de Liquidation a ajouté : « Si, au contraire, les affectations spéciales de la Dette Privilégiée arrivent à présenter des excédents, ces excédents seront employés à l'amortissement de la Dette Unifiée (art. 2).

Or, la Caisse [1] autorisa (mars-avril 1896) le prélèvement par le gouvernement sur ce fonds de réserve de diverses sommes (500.000 livres égyptiennes), pour les employer à l'expédition militaire de Dongola.

Deux commissaires de la Caisse de la Dette, MM. Louis et Yonine, et des particuliers porteurs de titres de la Dette, assignèrent, les premiers, le gouvernement et, les seconds, le gouvernement et les quatre commissaires qui avaient autorisé la mesure, à l'effet de s'entendre condamner à restituer audit fonds de réserve les sommes indûment prélevées.

Le gouvernement excipa d'incompétence, car l'affectation incriminée constituait, à ses yeux, un acte de gouvernement, de souveraineté qui échappait, par sa nature même, à l'appréciation ou à l'examen de l'autorité judiciaire.

Les quatre commissaires assignés soutinrent le même système, la Caisse de la Dette, ou la majorité de ses membres, ayant aussi agi, à leur point de vue, comme pouvoir souverain préposé à la gestion des intérêts généraux de l'Etat.

L'affaire fut portée devant le Tribunal mixte et devant la Cour d'appel mixte. Cette dernière arrêta, en substance, que :

1° — La décision prise par le gouvernement égyptien, d'accord avec la Commission de la Dette publique, de prélever pour un usage déterminé une partie du fonds de réserve, ne constitue pas un acte de gouvernement ou un acte de souveraineté, échappant par sa nature même et en vertu des principes généraux de droit public, à l'appréciation de l'autorité judiciaire.

2° — Les commissaires de la Dette, étant sortis des limites du mandat que leur ont confié les Puissances, et ayant agi en dehors des cas prévus par les décrets qui ont établi et organisé la Caisse de la Dette, le consentement qu'ils ont pu donner est entaché d'excès de pouvoirs et radicalement nul ; il constitue un acte illégal, tombant par cela même sous la juridiction des tribunaux mixtes.

[1] Voir le Bulletin de *Législation et de Jurisprudence égyptiennes* du 16 décembre 1896.

3° — La représentation légale des droits collectifs des créanciers porteurs de titres de la Dette publique égyptienne a été *exclusivement* confiée aux Commissaires de la Dette ; les porteurs de titres sont sans qualité et partant irrecevables à agir autrement que pour la défense de leurs droits individuels, tels que le paiement des coupons, le remboursement de la valeur de leurs titres en cas d'amortissement ou de toutes autres causes analogues.

4° — Les commissaires de la Dette publique ont été investis (art. 38 de la loi de liquidation) du mandat de défendre les droits de l'ensemble collectif et international des créanciers, et chacun d'eux, soit en cas de négligence ou d'erreur de ses collègues, soit pour mettre sa responsabilité à couvert de tout recours éventuel, a le droit d'agir individuellement contre le Gouvernement ou la majorité de ses collègues, par devant les tribunaux mixtes [1].

5° — Le mandat de la Commission de la Dette n'est qu'administratif et financier et n'a aucun caractère politique ; les Puissances, en autorisant la Commission de la Dette à permettre l'emploi du fonds de réserve pour des dépenses extraordinaires, n'ont entendu par là que des dépenses administratives non prévues au budget ordinaire et nécessitées, soit par un événement de force majeure, comme la rupture d'une digue du Nil, soit par des travaux nécessaires destinés à augmenter le bien-être du pays dans un intérêt général, mais non pas des dépenses de guerre, c'est-à-dire des dépenses essentiellement politiques.

En accordant au gouvernement égyptien une somme de 500.000 Livres égyptiennes à prendre sur le fonds de réserve pour l'expédition de Dongola, la majorité de la Commission de la Dette est sortie des limites de ses attributions, et le Gouvernement, valablement actionné par les Commissaires en minorité, doit restituer à ce fonds les sommes retirées avec les intérêts de droit à partir du jour du retrait.

La cour déclara irrecevables les demandes et les interven-

[1] Voir aussi Kaufmann, R D I, 1891, p. 279.

tions des porteurs de titres, condamna le gouvernement égyptien à restituer au fonds de réserve de la Caisse de la Dette ladite somme de 500.000 Livres égyptiennes, avec les intérêts de droit depuis le jour des retraits, et le Gouvernement aux dépens envers MM. Louis et Yonine.

IV. Le décret du 28 novembre 1904.

Certains décrets ont apporté jusqu'en 1902 quelques modifications au droit financier égyptien dont nous avons cherché à extraire la quintessence. Mais, après l'accord franco-anglais et avec l'assentiment des Puissances signataires de la Convention de Londres, un Décret, en date du 28 novembre 1904 [1], a été promulgué, lequel transforme profondément toute l'organisation que nous avons décrite.

La loi de Liquidation du 17 juillet 1880 est abrogée en partie ; sont abrogés totalement les Décrets du 2 mai 1876, instituant la Caisse de la Dette publique, du 7 mai 1876 (Unification de la Dette), du 18 novembre 1876 (conversion de la Dette publique), du 27 juillet 1885 (emprunt garanti), du 12 juillet 1888 (constitution d'un fonds de réserve), du 6 juin 1890 (Conversion des Dettes Privilégiées, Domaniale, et Daïra), du 13 novembre 1899 (Procédure pour les décisions de la Caisse de la Dette) etc. Nous ne mentionnons ici que les Décrets dont nous avons parlé.

La transformation la plus importante concerne le service et les garanties des Dettes Garantie, Privilégiée et Unifiée.

L'art. 30 du Décret affecte au service de ces dettes « le produit brut des impôts fonciers (non compris l'impôt sur les dattiers) dans toutes les provinces d'Egypte, à l'exception de Kéneh ». Ce même article stipule qu'« aussitôt que les sommes provenant de ce chef dans l'année seront suffisantes pour parfaire au service de la Dette, y compris les dépenses de la Caisse,

[1] Bulletin de *Législation et de Jurisprudence égyptiennes* du 16 décembre 1904.

tout excédent sera versé directement au Ministère des Finances. Il est constaté qu'à la date du présent Décret lesdits impôts produisent 4.200.000 Livres égyptiennes, et que le service de la Dette, y compris les dépenses de la Caisse, exige annuellement une somme d'environ 3.600.000 Livres égyptiennes.

« Les comptables supérieurs de ces provinces sont tenus de verser à la Caisse de la Dette le produit *brut* des impôts fonciers jusqu'à ce que les versements atteignent la somme nécessaire pour parfaire chaque année à l'annuité affectée au service de la Dette garantie, ainsi qu'aux intérêts sur les Dettes Privilégiée et Unifiée et aux dépenses budgétaires de la Caisse, et jusqu'à ce que cette obligation soit remplie ils ne seront libérés que par les quittances de la Commission de la Dette. » (art. 31).

Les articles 33 et suivants indiquent l'ordre dans lequel doivent se faire les prélèvements sur les revenus des impôts fonciers (307.125 Livres égyptiennes doivent être prélevées comme première charge au bénéfice du service de la Dette garantie ; le service des intérêts de la Dette Privilégiée sera prélevé comme seconde charge sur les revenus affectés, et ensuite viendra comme troisième charge le service des intérêts de la Dette Unifiée).
« En cas d'insuffisance des revenus affectés, la Commission de la Dette recourra pour assurer le service des Dettes Garantie, Privilégiée et Unifiée, au fonds de réserve, en observant les priorités ci-dessus et à charge de reconstituer entièrement ce fonds au moyen des premiers revenus reçus par elle qui resteraient disponibles.

« Subsidiairement, le service des Dettes Garantie, Privilégiée et Unifiée sera assuré par les ressources générales du Trésor » (art. 35).

L'art. 36 stipule que le gouvernement ne pourra, sans l'assentiment des Puissances, apporter aux impôts fonciers, dans les provinces mentionnées, des modifications de nature à réduire leur rendement annuel au-dessous de 4.000.000 Livres égyptiennes.

« Les Commissaires de la Dette auront, même individuellement, qualité pour poursuivre devant les tribunaux mixtes, comme représentants légaux des porteurs de titres, l'adminis-

tration financière représentée par le Ministre des Finances, pour l'inexécution de toute obligation qui incombe au Gouvernement en vertu de la présente loi, à l'égard de tout ce qui concerne le service des Dettes Garantie, Privilégiée et Unifiée (art. 37).

Amortissement et Remboursement (art. 38 et suivants). « A partir du 15 juillet 1910, le gouvernement aura pleine liberté de rembourser au pair les Dette Garantie et Privilégiée, soit à une même époque, soit à des époques différentes. Il en sera de même pour la Dette Unifiée, à partir du 15 juillet 1912 » (art. 39). « A partir de la même date, il sera loisible au Gouvernement de verser à la Caisse de la Dette toute somme dont il pourrait disposer, pour être employée à l'amortissement de l'une quelconque de ces dettes » (art. 40).

L'amortissement se fera par les soins de la Commission de la Dette, par rachats au cours du marché lorsque le cours du marché est au-dessous du pair ; dans le cas contraire au pair par voie de tirage.

Intérêt des obligations : Dette garantie 3 % ; Dette Privilégiée 3 ½ % ; Dette Unifiée 4 % ; Dette Domaniale 4 ¼ % ; Dette Daïra Sanieh 4 %. Ces obligations ne peuvent être frappées d'aucun impôt (art. 7).

La *Composition de la Commission de la Dette publique* (art. 11 et suivants, 19 et suivants) est maintenue sans modification importante. La Commission de la Dette publique reste chargée du service des intérêts et de l'amortissement des Dettes Garantie, Privilégiée et Unifiée ; elle reçoit les fonds destinés au service des intérêts et de l'amortissement de ces dettes, et fait l'emploi de ces fonds conformément aux dispositions de la présente loi. Les sommes en mains de la Caisse peuvent, jusqu'au jour de leur emploi, être placées en titres de la Dette égyptienne.

La Caisse est dotée d'une somme de 1.800.000 Livres égyptiennes pour servir comme fonds de réserve, et d'une somme de 500.000 Livres égyptiennes, à titre de fonds de roulement.

Les décisions de la Commission de la Dette sont prises à la majorité absolue des membres qui la composent.

Les comptables supérieurs des Provinces doivent fournir directement à la Commission de la Dette des relevés mensuels (art. 32) [1].

III. Grèce.

I. Historique.

A la suite d'imprévoyance, suivant les uns [2], d'abus, d'arbitraire et d'indiscipline, suivant les autres [3], la Grèce, en consolidant par des emprunts ses déficits chroniques, qui s'étaient élevés pour la période décennale 1882-1892 à 303 millions [4], se trouva en 1890 à la tête d'une dette de 630 millions [5] ; sur cette somme, pour laquelle elle s'était obligée depuis 1878, elle n'avait réellement reçu que 378 millions de francs [6]. Le pays empruntait pour payer les intérêts de sa dette,

[1] Nous avons esquissé rapidement la question financière égyptienne, sans nous occuper de la rivalité qu'elle fit naître entre l'Angleterre et la France, événement historique qui n'entrait pas dans le cadre de notre travail. Ceux que cette question intéresseraient trouveront l'exposé au point de vue français dans : J. C. *Histoire financière de l'Egypte depuis Saïd Pacha* (1854-76). Gavillot : *L'Angleterre ruine l'Egypte. Les Finances égyptiennes sous l'occupation anglaise.* (Paris, 1895) ; un article très succinct de M. Yves Guyot, l'*Accord franco-anglais*, dans R D I, 1904, p. 275 et suivantes ; un autre article de G.-L. Jaray, dans R D I, 1904, p. 409 et suivantes : La *situation internationale de l'Egypte depuis l'accord anglais du* 8 *avril* 1904 qui, à la page 438, définit l'Egypte « un Etat nominalement vassal de la Turquie et possession anglaise effective sous un régime de protectorat de fait reconnu. »

[2] Kebedgy, *Clunet*, 1894, p. 506.

[3] Georgiades. *La Grèce économique et financière en* 1893, p. 5. Notons que beaucoup de publicistes ont reconnu que l'Etat grec avait été exploité par ses prêteurs, qui prélevaient sur les emprunts des commissions excessives. Voir dans ce sens : *Die Gegenwart*, 1894, p. 3, un article signé *Justus*.

[4] Raffalovitch. *Le Marché financier*, 1894-5, p. 281.

[5] Kebedgy dans *Clunet*, 1894, p. 507.

[6] Kebedgy, do. Georgiades, do, p. 62. Ce dernier fait aussi remarquer que depuis 1878 la Grèce a payé pour 389 millions en intérêts et amortissements, soit des sommes supérieures à celles qu'elle a reçues.

la « hideuse banqueroute » devenait de jour en jour plus inévitable. En 1893, une crise agricole s'était abattue sur la Grèce ; sur la proposition de Tricoupis, — revenu au pouvoir peu de temps après en être tombé pour n'avoir pu réussir à contracter un nouvel emprunt de 100 millions — les chambres votèrent la loi du 10-22 décembre 1893 [1], réduisant à 30 % les intérêts en or à payer aux créanciers, et supprimant les garanties affectées aux emprunts [2]. Les créanciers entrèrent alors en pourparlers avec la Grèce, qui ne méconnaissait pas ses obligations, disait-elle, et affirmait que les mesures prises par la loi du 10-22 décembre 1893 avaient été commandées par la nécessité [3]. Tricoupis fit observer aux délégués des porteurs que la Grèce respecterait ses obligations, mais dans la mesure de ses forces seulement [4]. Aux propositions faites par les porteurs d'instituer une administration pour certains revenus (tabacs, timbres, etc.), Tricoupis opposa un système consistant à éteindre progressivement la dette avec le propre argent des créanciers [5], cela en consacrant une somme infime au paiement des intérêts, alors que de fortes annuités étaient réservées à l'amortissement. Un sentiment de fierté nationale empêchait la Grèce de se soumettre à un contrôle international ; le gouvernement grec opposa à la prétention de ses créanciers un refus obstiné [6]. Mais après la guerre gréco-turque, les représentants des Puissances média-

[1] Au mois d'octobre précédent, les créanciers allemands s'étaient adressés au chancelier de l'Empire afin d'obtenir l'institution d'une commission internationale chargée de l'organisation et de la surveillance permanente des finances du royaume grec. Cette demande fut repoussée et il fut recommandé aux pétitionnaires de s'adresser à leurs co-créanciers d'Angleterre et de France et d'essayer alors de s'entendre directement avec le gouvernement hellénique (Kebedgy, R G D I, 1894, p. 262).

[2] Kebedgy. *Clunet*, 1894, p. 511.

[3] Entretien de Sir John Lubbock et du chargé d'affaires grec à Londres. (Kebedgy, *Clunet*, 1894, p. 516).

[4] Kebedgy, do, p. 517.

[5] Raffalovitch. *Le Marché financier*, 1894-5.

[6] Il est regrettable que cette demande des créanciers n'ait pas été prise alors en considération par le gouvernement grec ; mais le sen-

trices prirent fait et cause pour les créanciers, et l'article 2 des préliminaires de la paix, signés à Constantinople, le 6-18 septembre 1897, donna satisfaction aux prêteurs de la Grèce en instituant un Contrôle financier international, que réglementa ensuite la loi du 26 février 1898 [1].

II. Règlement de l'ancienne dette.
(Annexe à la loi du 26 février 1898 du Contrôle international.)

Le montant en capital des titres restant en circulation sur les emprunts émis à l'étranger de 1881 à 1893 s'élevait, à la date du 26 février 1898, à 551.716.500 fr. — l'article 2 du règlement distingua trois groupes : Le *Premier groupe* comprenait l'emprunt des monopoles 4 % de 1887 et le Funding Loan 5 % de 1893, atteignant ensemble 142.784.000 fr.; le *deuxième groupe* les emprunts 1881, 5 % ; 1884, 5 % et l'emprunt Pirée-Larisse 5 % de 1890, soit un total de 253.932.500 fr. ; enfin le *troisième groupe* la Rente 1889 à 4 %, soit un capital de 155 millions de francs.

Ces groupes de préférence furent établis par le règlement, suivant l'importance des garanties consenties lors de l'émission des emprunts, le premier groupe bénéficiant des versements avant le second et comprenant les emprunts auxquels avaient été affectées les meilleures garanties. L'article 3 précise qu'il sera servi un minimum d'intérêt de : 43 % de l'intérêt originel, soit 1,72 %, pour l'emprunt 1887 Monopole ; 32 % de l'intérêt originel soit, 1.60 % pour l'emprunt 5 % 1893 Funding

timent de fierté nationale empêchait alors les Grecs de se rendre compte des heureuses conséquences pour la prospérité du pays que pouvait avoir l'adoption d'une semblable mesure : même les plus sévères pour les procédés d'administration de leur pays s'opposaient énergiquement au contrôle international. (Voir Georgiades, do, p. 105, 109).

[1] Art. 1er de la loi... « La perception et l'emploi de revenus suffisants au service de l'emprunt pour l'indemnité de guerre et des autres dettes nationales seront placés sous le contrôle absolu d'une Commission internationale des représentants des Puissances médiatrices siégeant à Athènes... »

Loan, et pour les emprunts du second groupe ; 32 % de l'intérêt originel, soit 1.28 %, pour l'emprunt formant le troisième groupe.

L'amortissement (art. 3 et 11) sera jusqu'en 1903 de 1 % ; à partir de cette date de 2 % de l'intérêt originel des titres, soit alors 116.175 francs pour le premier groupe, 253,932 fr. 50 pour le second groupe, et 124.000 fr. pour le troisième groupe. Les sommes affectées à l'amortissement sont portées au crédit d'un compte spécial : elles sont appliquées à chaque groupe d'emprunt aussitôt que le crédit du compte, augmenté éventuellement de ses intérêts, atteindra 2 % de l'intérêt originel de ce groupe.

Pour le paiement des intérêts et de l'amortissement, le gouvernement affecte annuellement 14.437.500 drachmes (devant produire au minimum 8.750.000 fr. en or) jusqu'en 1903 ; à cette date cette somme sera portée à 14.850.000 drachmes (devant produire au minimum 9 millions de francs en or).

Dans le cas d'une amélioration du change, le service des emprunts en bénéficiera à raison de 60 % à partager, en parts égales, entre l'amortissement et les intérêts ; mais si la somme prévue (de 14,850.000 drachmes à partir de 1903 et de 14.437.500 drachmes jusqu'à cette date), ne produisait pas en francs les minima nécessaires au service initial desdits emprunts, la différence sera parfaite sur le produit des revenus affectés au service de la Dette publique ou, en cas d'insuffisance, sur les ressources générales de l'Etat (art. 5). Le service des emprunts bénéficiera aussi des plus-values de certains monopoles (leur produit brut était en 1898 de 28.900.000 drachmes) ; si cette somme était dépassée après déduction des dépenses fixées à 18 % de la plus-value, le 60 % de cette plus-value sera appliqué au service de la Dette, soit 30 % au relèvement de l'intérêt, et 30 % à l'augmentation de l'amortissement. Le règlement ne mentionne pas ici l'augmentation des droits de Douane du Pirée, soumis aussi au contrôle (voir art. 11 de la Loi du contrôle) ; le service des emprunts ne peut bénéficier des plus-values de ce revenu affecté en garantie ; l'art. 11 de la loi de Contrôle dit expressément que

les plus-values seront calculées *exclusivement* sur les produits des Monopoles, des tabacs, du timbre.

Le relèvement de l'intérêt et du taux d'amortissement, obtenu par les plus-values, se règlera par gradation de 2 % de l'intérêt originel des différents emprunts constituant un groupe, et sera appliqué en premier lieu au premier groupe et successivement aux deuxième et troisième groupes, pour reprendre, dans le même ordre, si l'augmentation des plus-values est persistante (art. 8). Mais l'intérêt des emprunts faisant l'objet du présent règlement ne pourra jamais être relevé au-delà du chiffre fixé à l'origine ; lorsque tous les emprunts auront retrouvé l'intérêt originel, le surplus sera conservé par le gouvernement (art. 9).

Le Règlement prévoit une prescription de 5 ans pour les intérêts et de 30 ans pour le remboursement des titres sortis au tirage (art. 16) ; il indique les établissements financiers à l'étranger chargés du service de la Dette hellénique extérieure (art. 12), et stipule, dans son dernier article (art. 18), que le service des emprunts indiqués aura lieu par l'intermédiaire de la Commission Internationale, et sera assuré au moyen du produit des revenus affectés et, en cas d'insuffisance, par les ressources générales de l'Etat hellénique.

III. L'Administration des finances helléniques et le Contrôle international.

(Loi du 28 février 1898.)

La loi du 28 février 1898 comprend 40 articles ; un règlement de 17 articles concernant l'ancienne dette, celui-là même que nous venons d'examiner, lui est annexé. Cette loi institue une Commission internationale qui fonctionnera jusqu'à complète extinction des emprunts en or contractés à l'étranger depuis 1881, y compris les nouveaux emprunts prévus par la présente loi (art. 1 § 2). Cette loi ne pourra être modifiée qu'avec l'assentiment des Puissances médiatrices (art. 38) ; le gouvernement hellénique ne pourra frapper d'aucun impôt général ou spécial ni les titres, intérêts et remboursements des dettes

visées par les articles 7 à 10, ni les sommes provenant des revenus affectés au service de ces dettes (art.27.)

I

La *Commission internationale* est composée de six membres, à raison d'un pour chacune des Puissances médiatrices (art.1er), soit l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et la Russie. Les Puissances nomment leurs représentants, qui jouiront des mêmes droits que le personnel des légations accréditées en Grèce (art. 1 et 2). Les nominations des délégués des Puissances seront préalablement communiquées au gouvernement hellénique, d'après les usages diplomatiques (art. 1er). La Commission est présidée par un de ses membres, qui exercera cette fonction pendant une durée de six mois ; la présidence est dévolue à chacun des membres de la Commission suivant l'ordre alphabétique des Puissances, mais aucun membre ne pourra être investi de cette fonction, s'il ne fait pas partie de la Commission depuis une année au moins. Le président représente la Commission auprès du gouvernement et vis-à-vis des tiers (art. 2).

Obligations de la Commission. Elle doit présenter au gouvernement hellénique :

a) Le compte semestriel de ses opérations.

b) Un rapport annuel, qui est publié.

c) Le budget de ses dépenses (art. 4).

Les *frais d'administration* de la Commission internationale sont fixés au maximum de 150.000 fr., y compris une somme de 60.000 fr. à titre d'émoluments pour les six délégués. Ces sommes sont prélevées sur le produit des revenus affectés. Ce maximum peut être revisé tous les cinq ans par un accord entre les six Puissances et le gouvernement hellénique (art. 4).

Le *règlement intérieur* de la Commission est arrêté par cette dernière, qui doit le notifier au gouvernement hellénique (art. 4).

Les *décisions* de la Commission sont prises à la majorité abso-

lue des voix; la présence d'au moins trois membres est nécessaire pour rendre les délibérations valables et les décisions exécutoires (art. 3). Toute décision prise sans le concours de tous les membres peut être revisée si deux membres en font la demande.

Pouvoirs de la Commission. —

1° Contrôler les revenus de l'Etat affectés au service :

a) — De l'emprunt contracté pour le paiement à la Turquie de l'indemnité de guerre (4.000.000 Livres turques).

b) — De l'emprunt 1833 garanti par la France, la Grande-Bretagne et la Russie.

c) — Des emprunts en or, consolidés ou amortissables, conclus par l'Etat hellénique à l'étranger de 1881 à 1893 inclusivement.

d) — Des emprunts qui seront contractés en vue de pourvoir aux besoins mentionnés à l'article 10 (consolidation de la Dette flottante, du déficit de 1897, etc.) (art. 1er). En fait, il a été contracté un emprunt de 55 millions de francs pour couvrir le déficit de l'exercice 1897, pour rembourser ou convertir la dette flottante en or, etc. (art. 10).

La Commission internationale pourra requérir du gouvernement l'exercice d'inspections et une surveillance spéciale sur les services des revenus affectés (art. 36).

2° Ester en justice devant les tribunaux ordinaires, soit comme demanderesse, soit comme défenderesse en matière civile ou commerciale, sauf en cas de conflits avec le gouvernement et la Société de Régie des Revenus, soumis à une procédure arbitrale (art. 32, 33, 34.).

3° Nommer les agents et employés dont elle aura besoin pour son service (art. 5) ; à sa demande, le gouvernement remplacera les employés dont le service aurait donné lieu à des plaintes motivées (art. 37).

Les membres de la Commission peuvent se rendre dans les différents bureaux de perception, et se faire présenter tous livres, comptes et pièces de comptablité (art. 36).

II

Les Revenus affectés, leur perception, leur emploi. L'art. 11 indique comme affectés au service des emprunts les monopoles suivants :

		Evaluation du rendement annuel
Sel, pétrole, allumettes, cartes à jouer, papier à cigarettes et émeri de Naxos	Dr.	12.300.000.—
Les droits sur le tabac		6.600.000.—
Les droits de timbre spécifiés par l'art. 17.		10.000.000.—
Les droits d'importation perçus par la douane du Pirée		10.700.000.—
		39.600.000.—

Si les tarifs de ces impôts venaient à être augmentés, le produit réel de cette augmentation serait arbitré par la Commission internationale, d'après les bases arrêtées d'avance avec le gouvernement hellénique, et il en serait fait déduction dans le calcul des plus-values (art. 11)[1]. Si, au contraire, pendant deux semestres consécutifs, le produit total des revenus affectés n'atteignait pas le 85 % de l'ensemble des évaluations fixées par l'art. 11, le gouvernement affectera les revenus des droits de douane de certains bureaux de perception (que la loi indique) jusqu'à concurrence de la somme nécessaire, pour parfaire le total des évaluations fixées par l'article 11 (art. 12).

Si la Commission internationale juge que le rendement annuel des impôts et revenus affectés excède les sommes nécessaires pour la garantie des dettes visées par la présente loi, elle proposera à l'assentiment des Puissances une modifi-

[1] Nous avons vu que l'article 6 du Règlement annexé indique ce qui sera fait dans le cas où les impôts affectés seraient d'un rendement supérieur à celui prévu. Sous déduction du 18 % pour les frais, le 60 % sera prélevé pour l'amélioration du service des emprunts. (Exception cependant pour les douanes du Pirée).

cation des articles 11 et 12, sans qu'il puisse être porté atteinte aux droits des porteurs de la dette actuelle, tels qu'ils résultent du règlement annexé (art. 38, § 2). Les lois et règlements relatifs à l'assiette et aux tarifs des impôts perçus sous forme de monopoles, des droits sur le tabac et des droits de timbre ne pourront être modifiés par le gouvernement qu'avec l'assentiment de la Commission internationale (art. 38, § 3). Si, par suite d'une modification des droits perçus à l'importation, il s'ensuivait, dans les douze mois subséquents, une diminution du produit des douanes placées sous le contrôle de la Commission internationale, au-dessous des évaluations fixées par les art. 11 et 12, le gouvernement sera tenu, sur la demande de la Commission, d'affecter immédiatement au service de la dette des revenus supplémentaires équivalant à la diminution du produit résultant de l'application des nouveaux tarifs (art. 38, § 4).

La *Perception des revenus* visés par la présente loi, et l'administration des Monopoles de l'Etat existant à la date de la promulgation de la loi, sont confiés à « la Société de Régie des Revenus affectés au service de la Dette publique hellénique »[1],

[1] Les statuts de cette Société approuvés par Décret royal du 28 avril 1898, ne peuvent en vertu de l'article 14 § 3-6 de la présente loi, être modifiés qu'avec l'assentiment de la Commission Internationale ; l'approbation de ces statuts pourra être révoquée sur la demande :

a) de la Commission internationale,

b) du gouvernement, avec l'assentiment de la Commission internationale, en cas de non exécution des statuts ou de contravention à la présente loi.

En cas de dissolution de la Société ou à l'expiration de son mandat, la Commission internationale s'entendra avec le gouvernement sur son remplacement par une autre Société ou sur l'adoption d'un mode différent de perception, et prendra immédiatement des mesures d'urgence nécessaire pour sauvegarder les droits et les intérêts qui lui sont confiés. Le capital social est limité à 4.000.000 fr. effectifs : sur ce capital 2 millions de francs effectifs seront convertis, après entente avec la Commission Internationale, en valeurs de l'Etat hellénique payables en or et formeront la garantie de la Société vis-à-vis du Contrôle international. Les titres qui représentent cette somme seront déposés à l'étranger dans un ou plusieurs établissements désignés par la Commission. Les deux

dont le siège est à Athènes, et qui est placée sous le contrôle absolu de la Commission internationale. La Commission internationale règle, de concert avec le gouvernement, le mode de confection des banderoles, papiers timbrés, timbres mobiles et spéciaux, estampilles employés pour l'acquittement des droits.

millions, formant le reste du capital social, seront placés en valeurs de l'Etat hellénique et formeront la garantie de la Société vis-à-vis du gouvernement. Les titres qui représenteront cette somme seront déposés dans l'Etablissement désigné par le gouvernement (art. 4 et 5 des statuts de la Société).

Art. 43 des Statuts : Un membre de la Commission internationale, désigné par elle, pourra assister aux séances du Conseil d'administration et aux assemblées générales des actionnaires de la Société. Il pourra se faire communiquer les différents registres et documents ainsi que la correspondance.

S'il déclare faire opposition à une mesure décidée par le Conseil d'administration ou par l'un des fonctionnaires de la Société, l'exécution en sera provisoirement suspendue et ne pourra être reprise qu'après un délai de trois jours ouvrables, si la Commission Internationale n'a pas fait connaître à la Société dans le même délai qu'elle s'oppose définitivement à la mesure comme contraire aux dispositions légales ou réglementaires ou comme préjudiciable aux intérêts qui lui sont confiés.

L'art. 47 des statuts donne au commissaire royal, nommé par le gouvernement auprès de la Commission Internationale quelques-uns des droits accordés par l'article 43 au membre de la Commission internationale.

Les nominations du directeur général et du sous-directeur sont soumises à l'approbation de la Commission Internationale. (art. 44.)

La Commission Internationale pourra exiger l'exclusion de tout employé dont la gestion aurait donné lieu à des sujets de plainte (art. 45).

Une *convention* fut passée le 27 février 1898 entre le Ministre des Finances et la Société de Régie pour fixer les conditions dans lesquelles la Société doit opérer, les indemnités qu'elle reçoit, ses droits de commission. L'art. 42 de cette convention déclare que la Société est soumise à tous les impôts et droits auxquels les lois existantes soumettent les sociétés anonymes. Mais elle jouit de la franchise postale et télégraphique et est exemptée des droits de timbre pour la correspondance, comptes et autres actes qu'elle aura à adresser au gouvernement, ou aux autorités publiques. Si le bénéfice industriel de l'année, stipule l'article 45, dépasse 7 % du capital social, le surplus sera partagé par moitié entre le gouvernement et les actionnaires, conformément à l'article 36 des statuts.

(art. 19). La fraude des employés, la contrefaçon des estampilles, timbres, banderoles, est punie d'après les articles du Code pénal spécifiés par la présente loi (art. 21 et 23). La société de régie, ses employés, les fonctionnaires publics, sont personnellement responsables des détournements de sommes d'argent, d'articles de monopoles, de timbres, banderoles, etc. (art. 35).

Emploi des fonds. — Les sommes encaissées par la Société sont versées hebdomadairement à la Caisse du Contrôle, ou, sur l'ordre de la Commission internationale, à la Banque nationale de Grèce, qui les conservera pour le compte de ladite Commission, mais sans avoir à bonifier d'intérêt sur ces sommes et sans recevoir de commission sur les paiements qu'elle aura à faire en vertu des ordres émanant de la Commission internationale. La Commission Internationale et un délégué de la Banque Nationale opèrent la conversion en or et en traites sur l'étranger; les sommes converties en or peuvent être placées à intérêt pour le compte du service de la dette (art. 24 et 25). Huit jours avant les échéances, au plus tard, la Commission internationale remet aux établissements payeurs les provisions nécessaires au service du coupon et de l'amortissement (art. 25, § 2) ; la Com mission internationale surveille l'emploi régulier de ces sommes par lesdits établissements (art. 25 § 3).

Sont interdits et de nul effet, tant à l'égard de la Commission qu'à l'égard des tiers, les actes d'exécution forcée, saisie-arrêt, séquestre, etc, sur les sommes, valeurs ou créances placées sous le contrôle de la Commission internationale (art. 34 *in fine*).

III

Rapports de la Commission internationale et du Gouvernement hellénique.

Le gouvernement doit assurer la sécurité du local affecté aux réunions de la Commission ainsi que l'installation de son service (art. 4).

La Commission doit donner son assentiment aux emprunts émis pour couvrir les déficits budgétaires, emprunts dont le maximum est fixé à 20 millions de francs effectifs en or (art. 10). Le Gouvernement peut émettre pour dix millions de drachmes en bons de trésor ; ce maximum ne pourra être dépassé qu'avec l'assentiment de la Commission (art. 29) ; aucun nouvel emprunt sur cours forcé ne pourra être conclu par le gouvernement sans l'assentiment de la Commission internationale, avant que la dette en billets de banque à cours forcé ait été entièrement amortie (art. 30, § 3) ; le gouvernement ne peut modifier les lois et règlements relatifs à l'assiette et aux tarifs des impôts perçus sous forme de monopoles, des droits sur le tabac et des droits de timbre, qu'avec l'assentiment de la Commission (art. 38,§ 3). Les employés participant à l'administration des monopoles ne pourront être déplacés qu'après notification faite à la Commission des motifs qui auront déterminé leur déplacement (art. 37, § 3) ; à la demande de la Commission, le gouvernement remplacera les employés dont le service aurait donné lieu à des plaintes motivées (art. 37 § 2).

Nous avons vu que la Commission doit présenter un rapport semestriel au gouvernement, et lui notifier son budget et son règlement intérieur (art. 4). Un commissaire royal du gouvernement est nommé auprès de la Commission, et sert d'intermédiaire entre elle et les autorités helléniques (Art. 6).

IV

Du contentieux relatif à l'exécution de la présente loi (Ch. IX).

I. — En cas de *désaccord entre la Commission internationale et le gouvernement hellénique* sur l'interprétation ou l'exécution de la présente loi et des décrets royaux rendus en conformité de ces dispositions, il y aura lieu à arbitrage. Si les parties ne s'entendent pas sur le choix d'un arbitre unique, chacune d'elles devra nommer un arbitre dans le délai d'un mois à partir du jour où l'arbitrage aura été demandé.

Si les arbitres ainsi désignés ne parviennent pas à se mettre d'accord, la nomination d'un tiers arbitre sera déférée, par les parties ou par l'une d'entre elles, au choix du Président de la Confédération helvétique.

La sentence arbitrale sera toujours en dernier ressort (art. 32).

II. — En cas de conflit entre la *Commission internationale et la Société de Régie*, l'art. 33 prévoit que les réclamations que la Société pourrait avoir à élever contre la Commission internationale seront adressées au gouvernement, qui se concertera à ce sujet avec la Commission.

A défaut d'entente entre le gouvernement et la Commission il sera fait application des dispositions de l'article 32 ; la Société sera, en ce cas, représentée par le gouvernement et pourra produire par son intermédiaire tous mémoires, documents, actes et preuves qu'elle jugera utiles pour soutenir ses réclamations.

L'article 49 des statuts de la Société ajoute : Elle (la Société) ne pourra en aucun cas assigner la Commission internationale devant les tribunaux ordinaires du pays.

IV. Serbie.

I. Historique.

Les emprunts contractés par le Royaume de Serbie l'ont été à partir de 1881. Le premier emprunt, au montant de 80.790.000 francs, avait comme objet la construction de la ligne des chemins de fer de Belgrade à Vranya [1]. En 1895, date de la conversion, la dette publique serbe, y compris la dette flottante, atteignait le chiffre de 355.292.000 fr. ; l'intérêt de la dette était de 5 %. Le Trésor avait alors peine à faire face à ses engagements ; les impôts rentraient irrégulièrement par suite d'une mauvaise administration fiscale ; des

[1] Loi sur la Conversion de la Dette publique du 8 juillet 1895 (art. 2).

déficits budgétaires chroniques accroissaient les charges financières de l'Etat.

La Serbie entra alors en pourparlers, en 1894, avec les établissements émetteurs de ses titres[1]; l'entretien se termina à Carlsbad, quelques mois plus tard. La conversion à 4 % fut décidée en principe ; mais, en compensation de la réduction d'intérêt, les créanciers reçurent une nouvelle garantie ; la perception de certains impôts devait être opérée dorénavant par une administration indépendante du gouvernement et composée de délégués de l'Etat serbe et de délégués des porteurs de titres du nouvel emprunt converti. Il ne s'agit pas ici, à proprement parler, d'un « contrôle international », mais plutôt d'une administration nationale instituée avec l'appui et la collaboration des créanciers étrangers. A plusieurs reprises, nous avons soutenu le point de vue que l'Etat doit se mettre d'accord avec ses créanciers pour le règlement de sa dette. La Serbie, au lieu de réduire arbitrairement ses intérêts, a cherché un terrain d'entente et a pu ainsi éviter la banqueroute. Des protestations assez vives se sont élevées, pourtant, contre la brièveté du délai fixé (six semaines) pour l'échange des titres (art. 15 de la loi).

II. L'Administration automone des Monopoles.

L'Administration automone des Monopoles fut instituée par la loi sur la Conversion de la Dette publique du 8 juillet 1895, modifiée les 2 octobre 1899 et 26 janvier 1900 ; un Règlement du 23 juillet 1895, modifié le 21 avril 1900, fixe la composition du Conseil d'administration, ses attributions, etc. L'art. 1er (loi) autorise le gouvernement royal à émettre un emprunt de 355.292.000 fr. qui sera employé (art. 2) à la conversion de la dette, à la consolidation de la dette flottante et à l'augmentation de l'encaisse du trésor. Pour assurer le paiement régulier des coupons échus et des titres amortis du nouvel emprunt converti

[1] Banque Impériale ottomane, Banque des Pays Autrichiens et Handelsgesellschaft de Berlin. (*Val. mob.* IV, N° 122, p. 3).

4 % sont affectées des garanties (art. 3)[1] : produits des taxes judiciaires et administratives, des Monopoles des tabacs, du pétrole, des allumettes, du papier à cigarettes, du produit des douanes, etc. L'art. 12 précise que ces revenus et recettes ne pourront être employés à aucun autre usage qu'à celui auquel ils sont affectés par la présente loi ; les excédents sont remis au Trésor de l'Etat (art. 13) mais une retenue sera opérée sur ces excédents en vue de la constitution d'un fonds de réserve d'au moins 750.000 fr. pour le paiement des annuités de l'emprunt. En cas d'insuffisance des revenus affectés pour le service de la dette, le Gouvernement les complétera par d'autres recettes fiscales (art. 14). Les coupons et les obligations sont en Serbie exempts d'impôts, tant présents que futurs (art. 1 et 20).

A la tête de l'Administration autonome des monopoles se trouve un *Conseil d'Administration* (art. 5), composé de six membres, soit quatre Serbes et deux représentants des porteurs. Le gouverneur et le vice-gouverneur de la Banque nationale font de droit partie du Conseil. Les membres du Conseil sont nommés par décret royal, sur la proposition du Ministre des Finances, pour quatre ans, à l'exception du gouverneur et du vice-gouverneur de la Banque nationale de Serbie, et de façon que chaque année il y ait un membre sortant ; les membres sortants sont rééligibles (art. 4 § 3 du règlement). Ce sont les porteurs de titres qui proposent leurs représentants dans le Conseil (art. 5, loi, et 4 § 2 règlement)[2]. Le directeur des Monopoles de l'Etat prend part, avec voix délibérative, à toutes les séances et à tous les travaux du Conseil d'Administration (art. 5 loi et 5 règlement). Le Conseil gère, en toute indépendance, les monopoles et recettes conformément aux prescriptions du règlement élaboré par lui-même et approuvé par le gouvernement.

[1] Plusieurs de ces revenus avaient été affectés antérieurement comme garanties à quelques-uns des emprunts compris dans la conversion.

[2] Ces représentants des porteurs sont proposés, en fait, par les établissements financiers, soit la Banque impériale ottomane, à Paris, et la Berliner Handelsgesellschaft. à Berlin.

Ce règlement ne peut être modifié sans le consentement du gouvernement et de l'Administration des Monopoles (art. 10). Les fonctionnaires de l'Administration sont nommés par Décret royal, sur proposition du Ministre des Finances, ou par le Ministre des Finances : dans ces deux cas, le choix de ces fonctionnaires est soumis à l'approbation du Conseil d'administration (art. 8). L'article 6 du règlement détermine les *attributions du Conseil d'Administration* [1]. Celui-ci doit faire, à l'intérieur et à l'étranger, toutes acquisitions et tous achats concernant les articles monopolisés, fixer le prix de vente des articles monopolisés, établir le budget de l'Administration, faire des dépenses non prévues dans le budget, ceci avec le consentement du ministre des finances. Le Conseil peut poursuivre en justice, consentir à des transactions, procéder à des constructions et acheter des immeubles, mais, lorsqu'il s'agira d'objets dépassant une certaine somme (3 ou 5000 dinars), le consentement du Ministre des Finances sera nécessaire.

Le Conseil doit soumettre au Ministre des Finances le budget de l'Administration (régl. art. 14), un compte de sa gestion après chaque exercice (art. 15, id.), des états mensuels des recettes et dépenses (art. 16, id.) ; il publie des bilans mensuels et annuels (art. 17, id.) ; il nomme, d'accord avec le Ministre des Finances, une commission de contrôle, composée de cinq personnes, chargées d'examiner régulièrement la comptabilité de l'Administration des Monopoles. (art. 18, id.).

Les décisions sont prises par le Conseil à la majorité des voix (art. 19, id.) En dehors des réunions du Conseil d'Administration, chacun des membres, à tour de rôle, sera de service en permanence pendant un mois (art. 27, id.).

Les douanes verseront leurs produits nets mensuellement à la caisse de l'Administration (art. 11 de la loi). Le Conseil doit faire parvenir aux établissements désignés les sommes néces-

[1] Les Membres du Conseil d'Administration reçoivent une indemnité de 4 °/oo calculée sur les sommes entrant dans les caisses de l'Administration des Monopoles et provenant des Produits nets des Monopoles (art. 9).

saires au service de l'emprunt, en tous cas, quinze jours avant l'échéance (art. 13, Régl.). Pour cela, le Conseil prélèvera chaque mois et gardera dans sa caisse, sur les recettes nettes des revenus mentionnés plus haut, un douzième de la somme annuelle nécessaire pour le service de l'emprunt, y compris les frais[1] (art. 10, Règl.). L'excédent de revenus nets, au-delà de ce douzième, sera remis chaque mois à la Caisse de l'Etat, s'il n'y a pas d'arriérés des mois précédents à combler (art. 10, Règl.); exception est faite cependant pour la création du fonds de réserve dont il a été question plus haut.

[1] C'est à la Banque nationale que sont versés les fonds des Monopoles affectés au service de la Dette, ainsi que les fonds de réserve et les capitaux disponibles (art. II Régl.).

CHAPITRE VII

La Représentation des porteurs de fonds d'Etats et les Associations de porteurs.

Dans le précédent chapitre, nous avons exposé quel était le mode de représentation des porteurs de fonds d'Etats étrangers dans les Commissions d'Administration ou de Contrôle de la Dette publique de quelques pays. Nous nous résumerons en distinguant trois modes principaux de représentation :

A) Par les délégués désignés par les Puissances (Egypte, Grèce).

B) Par les délégués désignés par des syndicats soit des établissements financiers (Turquie, dans certains cas, et Serbie).

C) Par les délégués des porteurs qui, réunis en assemblée générale, désignent leurs représentants. (Turquie, dans certains cas.)

A) On a pu voir par l'exemple du procès de Dongola, que la représentation des porteurs par des délégués des Puissances n'est pas à l'abri de toute critique. Les commissaires de la Dette égyptienne ont pour principale mission de représenter légalement les porteurs de titres égyptiens. Pourtant, lors de l'incident susmentionné, il semble que la défense des intérêts des porteurs n'ait pas été l'unique souci de la majorité de la Commission, mais plutôt que la politique et, en plus, certaine rivalité internationale d'alors aient déterminé cette décision, par laquelle une somme très importante était distraite du fonds de réserve pour couvrir les frais d'une expédition militaire. L'ad-

ministration financière de la dette d'un Etat confiée à des délégués nommés directement par les Puissances peut donc ne pas être *représentative* des seuls intérêts des créanciers ; ces délégués peuvent, en effet, devenir des instruments politiques : c'est là un premier danger. Il y en a un second : il se peut très bien que l'avis de ces représentants à l'occasion de telle mesure qu'ils doivent prendre, n'exprime pas l'opinion de la majorité des porteurs de titres. Et ces derniers pourront n'avoir ni le droit de recours contre les représentants qui leur auront été imposés, ni le droit de faire modifier leur vote. (Voir encore le procès de Dongola)[1]. Cette représentation des porteurs par les délégués des gouvernements étrangers, qui offre incontestablement de grands avantages, en investissant la commission d'une importance internationale considérable, peut néanmoins provoquer de justes critiques pour les raisons que nous venons d'indiquer.

B) Le mode de représentation admis dans certains cas par le Décret de Mouharrem, ainsi que par la Serbie, encore que pratique et rapide, n'est pas non plus exempt de tout reproche. En effet, si la désignation par des gouvernements étrangers des délégués des Commissions de Contrôle est de nature à favoriser, comme nous l'avons vu, certaines intrigues politiques qui se joueront au détriment des intérêts des porteurs, la désignation des délégués par les établissements financiers — qui presque toujours ont été les émetteurs des titres — peut aussi faire naître de graves conflits et entraver la marche de l'administration. D'après des renseignements que nous avons puisés à bonne source, jamais un désaccord ne s'est produit entre les porteurs étrangers de titres serbes et les établissements financiers étrangers qui proposent à l'agrément du gouvernement serbe, les représentants des porteurs appelés à faire partie du Conseil d'Administration. Mais il n'en a pas été de même en Turquie. Nous allons indiquer rapidement les phases d'un important procès qui s'est déroulé à Berlin, il y a quelques années au sujet de

[1] Page 198.

l'interprétation de quelques articles du Décret de Mouharrem. Ces pages, mieux que nous ne pourrions le faire, démontrent les inconvénients possibles du système [1].

Comtesse Paumgarten c/ Gerson de Bleichrœder.

Berlin Landsgericht I (Jugement du 2 février 1893).

Exposé des faits et conclusions des parties.

En vertu de l'article 7 du Décret de Mouharrem, le Conseil d'administration de la Dette publique ottomane a le droit de procéder à la conversion de la totalité ou d'une partie de la Dette, moyennant certaines autorisations. En Allemagne, toute conversion de la Dette ottomane doit être consentie par le syndicat des établissements financiers qui ont adhéré à la communication du gouvernement impérial du 23 octobre 1880 et, s'il y a lieu, par la majorité des porteurs donnée en Assemblée publique.

En 1890 fut décidée la conversion au 4 % de la Dette privilégiée 5 %, sur laquelle il restait encore à amortir L. 5,841,000; mais, en compensation de cette diminution d'intérêt, le capital de cette dette était porté à L. 7,827,260, amortissable en quarante-quatre ans. Le gouvernement turc sollicita alors, du Conseil d'administration de la Dette, l'autorisation d'émettre un emprunt de L. 5,000,000 pour couvrir la conversion. Le délégué allemand, soutenait la demanderesse, n'aurait donné son consentement pour cette conversion que sur le vu de deux dépêches de Bleichröder, lui enjoignant de souscrire à l'arrangement « au nom des porteurs allemands ».

La demanderesse, propriétaire de titres de la Dette unifiée et de lots turcs, s'estima lésée par cette conversion, et actionna Bleichröder, qu'elle accusa de lui avoir causé un dommage en autorisant une conversion dans laquelle il n'avait eu en vue, prétendait-elle, que les intérêts de sa maison, et non ceux des porteurs.

La demanderesse exposait que le Décret de Mouharrem n'est susceptible d'être modifié qu'en observant les mêmes formes que celles qui ont amené l'entente du 8/20 décembre 1881, soit un accord du gouvernement ottoman avec les mandataires des porteurs, mandataires ayant reçu, à cet effet, des pleins-pouvoirs spéciaux. Seule une nouvelle convention avec ces représentants peut permettre de

[1] Nous devons à l'extrême obligeance de la Direction de la Banque S. Bleichröder, à Berlin, d'avoir pu prendre connaissance des actes volumineux de cet intéressant procès ; nous tenons à lui en exprimer ici nos sentiments de vive gratitude.

modifier les clauses du Décret. Le Conseil d'administration, comme tel, ne peut apporter de modifications au Décret sans y avoir été dûment autorisé par les porteurs. Or, le défendeur, soit sa maison, n'avait aucun mandat pour changer, au nom des porteurs allemands, l'état consacré par le Décret de Mouharrem, les pouvoirs qui lui avaient été conférés antérieurement à l'existence du Décret de Mouharrem ayant été épuisés par le choix qu'il a fait d'un délégué pour représenter les porteurs à la signature dudit Décret.

La demanderesse estimait que la conversion de la Dette privilégiée 5 % avait eu pour effet de grever la Dette d'une charge totale de 18,942,000 Livres turques (répartie sur 44 ans), alors que la différence d'intérêt gagnée par la conversion (annuellement 159,500 Livres turques) ne pouvait, en augmentant l'amortissement de 1/7 % seulement, compenser le préjudice causé aux porteurs.

Le gouvernement ottoman, continuait la demanderesse, avait spécifié que la conversion serait seulement effectuée dans le cas où, sans exception, les représentants des porteurs auraient été autorisés à consentir à la conversion. Or, le défendeur a tardé de donner son consentement dans le seul but d'obtenir de la Banque ottomane une part dans les affaires financières auxquelles la conversion devait donner lieu, et a fait de l'obtention de ces avantages une condition *sine qua non* de son assentiment à ladite conversion. Le défendeur se serait, de plus, rendu coupable de négligence grave, en ce qu'il aurait donné son consentement à la conversion, alors que les conséquences funestes qu'elle entraînerait lui étaient connues.

Peu importe que le défendeur ait, ou non, reçu des prêteurs des pleins-pouvoirs. Dans le premier cas, affirmait la demanderesse, il a négligé les affaires de ses mandants afin de favoriser ses intérêts personnels; dans le second cas, les porteurs peuvent recourir contre lui puisqu'il a traité désavantageusement leurs intérêts, c'est-à-dire les intérêts d'autrui, afin d'en retirer un avantage personnel. Sans aucun doute, le gouvernement ottoman est parti de l'idée que le syndicat allemand (la maison Bleichröder) est le représentant des porteurs allemands, et s'il lui a demandé son consentement et l'a obtenu, c'était seulement en raison de cette qualité.

Le défendeur n'avait pas le droit de nommer un délégué au Conseil d'administration de la Dette publique ottomane, ce droit revenait à une assemblée générale des porteurs, convoquée par le Conseil, et non par le syndicat.

Enfin, la maison Beichröder ne constituait pas à elle seule le syndicat des porteurs allemands, mais d'autres instituts financiers en faisaient partie avec elle; dès lors elle n'a jamais eu le droit de choisir, à elle seule, le délégué.

La demanderesse concluait :

1o Condamner le défendeur à verser en mains de l'Administration de la Dette publique ottomane, la somme de 100,000 marks avec intérêt de 5 % dès l'introduction de la demande. (Ceci comme compensation aux dommages éprouvés par les porteurs de fonds ottomans à la suite de l'autorisation donnée par Bleichröder).

2o Dire que le défendeur est responsable du dommage futur dont souffrira la demanderesse à la suite de la conversion du 18/30 avril 1890.

3o Dire que le défendeur ne peut, ni à lui seul, ni avec le concours d'autres établissements financiers allemands, nommer le délégué allemand au Conseil d'administration de la Dette publique ottomane, mais que ce délégué doit être nommé par une assemblée générale des porteurs allemands convoquée par le Conseil d'administration de la Dette.

En 1880, répondit le défendeur, la maison Bleichröder avait reçu du gouvernement turc l'invitation de participer à la restauration de l'administration de la Dette ottomane par l'envoi d'un délégué muni de pleins-pouvoirs. Le défendeur, sur le désir exprimé par le ministère des affaires étrangères de l'Empire d'Allemagne, qui estimait avantageux que l'Allemagne fût représentée à cette conférence, désigna le conseiller Princker, auquel il donna des pleins-pouvoirs, et l'envoya à Constantinople aux frais de la maison Bleichröder. Le conseiller Princker fut reçu à la Conférence comme représentant des porteurs allemands. La maison Bleichröder n'avait reçu pour cela aucun mandat d'autres instituts financiers ou de porteurs de valeurs turques; le gouvernement ottoman l'ayant instituée syndicat pour l'Allemagne, elle accepta cet honneur avec les droits et les charges qu'il comportait.

Le Décret de Mouharrem avait institué un Conseil d'administration et attribué certains droits aux maisons ou syndicats qui avaient adhéré au communiqué (lire « invitation ») du 23 octobre 1880. Ces droits, accordés au défendeur par les autorités ottomanes, n'étant pas exercés en vertu d'une procuration des porteurs, les syndicats n'avaient aucun compte à rendre à ceux-ci.

Si, comme le prétend la demanderesse, le Décret de Mouharrem n'a pas donné aux Syndicats le droit d'autoriser une conversion, l'adhésion de Bleichröder à la proposition de conversion n'a pu avoir d'influence sur les pourparlers non plus que sur les décisions qui ont abouti à la conversion, et n'a pu, par conséquent, léser ni la demanderesse, ni des tiers.

La demanderesse, poursuivait le défendeur, méconnait la signification du Décret de Mouharrem; celui-ci est une loi souveraine de

l'empire ottoman visant la liquidation de la situation financière de la Turquie et la fixation des droits des créanciers. Les porteurs allemands sont représentés au Conseil d'Administration de la Dette, non par le syndicat Bleichröder, mais par le délégué au Conseil, dont les compétences ne dérivent pas d'un mandat, mais des dispositions expresses d'une loi. Les syndicats ont des droits limités et ne peuvent agir que dans la mesure où la loi de Mouharrem les y autorise. Les syndicats ne peuvent être transformés, car sont considérés comme syndicats les seuls établissements financiers qui ont adhéré au communiqué du 23 octobre 1880. Aucun rapport juridique n'unit Bleichröder aux porteurs.

Les droits de la maison Bleichröder consistent donc, en vertu de l'article 15, à nommer le délégué allemand, et en vertu de l'article 7, à accorder ou à refuser son autorisation pour la conversion de la Dette ottomane proposée par le Gouvernement et le Conseil d'Administration, après que le Conseil l'aura décidée. Bleichröder ne peut donc encourir aucune responsabilité vis-à-vis des porteurs à l'occasion de la conversion, puisque celle-ci est votée par le Conseil qui représente juridiquement les porteurs et défend leurs intérêts.

L'article 7 parle, en outre, dans l'éventualité d'une conversion, d'une convocation possible des porteurs en assemblée générale. Mais, ni le gouvernement ottoman, ni le Conseil, ni les syndicats, n'ont pris l'engagement d'obtenir par des décisions majoritaires des porteurs, l'autorisation de convertir; ce n'est pour eux qu'une faculté. Une majorité des porteurs serait-elle reconnue indispensable, la demanderesse devrait s'en prendre alors au gouvernement ottoman qui a considéré comme essentiel pour opérer la conversion l'adhésion du Conseil et des syndicats, et non celle de la majorité des porteurs.

Ce même article 7 dit que la conversion est subordonnée au consentement des *Syndicats*, non à celui des *porteurs allemands;* si donc Bleichröder a parlé dans sa dépêche des « porteurs allemands », c'est une simple inexactitude qui ne pouvait avoir d'importance; du reste, il est établi que le délégué allemand, le Conseil et le gouvernement ont compris cette dépêche comme une adhésion du *Syndicat*.

Enfin, il convient de remarquer que si le représentant des porteurs allemands au Conseil a signé la convention, il n'était pas obligé de se conformer à l'adhésion du Syndicat; seul le délégué représente les porteurs (Art. 15 du Décret), pourvoit à leurs intérêts (do); et ce n'est point le Syndicat qui procède à une conversion, mais le Conseil d'Administration, d'accord avec le Gouvernement impérial ottoman, lorsque le consentement des syndicats est acquis. Le consentement des syndicats, élément essentiel d'une conversion, n'en est point la

condition unique, il ne lie pas le Conseil, qui, dans le cas où il admettrait que l'adhésion des Syndicats repose sur une appréciation erronée et préjudiciable aux intérêts des porteurs, devrait s'opposer à la conversion.

Le défendeur qui n'a pas obtenu de faveurs du gouvernement ottoman pour son adhésion à la conversion, n'a pas non plus à rendre compte à la demanderesse des motifs qui l'ont conduit à cette résolution.

Le défendeur fit valoir :

a) qu'il y avait intérêt pour l'amortissement des titres des groupes turcs I-IV (soit les titres ordinaires) à voir la conversion effectuée dans le plus bref délai.

b) que le gouvernement et le Conseil d'Administration de la Dette étaient pleinement d'accord pour effectuer la conversion.

c) que les Syndicats de tous les pays avaient donné leur consentement ; qu'en refusant son consentement, le Syndicat Bleichröder aurait encouru une grave responsabilité, eu égard à l'opération elle-même, ainsi qu'à la situation politique de la Turquie, très dépendante de sa situation financière.

Le défendeur nie avoir bénéficié par le fait de la conversion d'un gain d'un million et il démontre que la conversion était distincte des opérations d'émission de la Banque ottomane. Grâce à cette conversion, le crédit de la Turquie s'est amélioré; les nouveaux titres 4 % ont été admis p. p. aux cotes françaises, allemandes et anglaises ; les porteurs des emprunts antérieurs profiteront aussi naturellement de cette situation. Le défendeur établit que les porteurs de titres unifiés ne peuvent en aucun cas subir de préjudice par suite de la conversion.

Quant à la première conclusion de la demanderesse, tendant à faire condamner le défendeur à payer une somme de 100.000 marks à l'Administration de la Dette publique, ceci tant au bénéfice des porteurs allemands que des porteurs étrangers, elle ne peut être admise, car la demanderesse n'a aucune qualité pour agir au nom des autres porteurs. Et à quelle destination doit être affectée cette somme? Peut-on se représenter le Conseil de la Dette acceptant cet argent alors que c'est lui-même qui a autorisé la Conversion? En tout cas, il ne pourrait pas y être contraint par le jugement que rendrait un tribunal allemand.

La demande, en vertu des principes de droit public, n'est pas fondée : le Décret de Mouharrem est une loi turque qui règle l'administration de la Dette d'Etat; les questions relatives à l'exercice des pouvoirs des membres du Conseil de la Dette (à leur nomination, par exemple) sont du domaine du droit public ottoman, et échappent

à la juridiction des tribunaux allemands; le jugement qui serait rendu dans un procès entre le défendeur et la demanderesse resterait sans effet, puisqu'il ne pourrait être opposable aux autres créanciers de la Turquie; le débat n'est pas limité aux personnes de la demanderesse et du défendeur, mais le procès implique la question des relations du gouvernement ottoman avec la maison Bleichröder et la masse des créanciers allemands; le jugement qui interviendrait serait sans effet vis-à-vis du gouvernement ottoman.

Jugement :

Le tribunal débouta la demanderesse et la condamna aux dépens.

Les motifs à la base de ce jugement énonçaient que les droits des porteurs de titres d'Etats relèvent du domaine du droit privé et résultent des lois générales de l'Etat ainsi que des conditions fixées lors de l'émission. Mais, le débiteur de ces obligations, l'Etat, ayant à la fois et le pouvoir de les créer et celui de les restreindre par des dispositions législatives, les modifications possibles de ces droits résultent de sa seule volonté. D'autre part, on est conduit à admettre qu'un Etat peut ne procéder à des modifications de cette espèce qu'à la suite d'un arrangement avec ses créanciers, représentés ou non par un délégué muni de pleins pouvoirs.

Mais, en l'espèce, le gouvernement turc n'avait pas en vue d'obtenir l'adhésion de chaque porteur, mais bien celle de la maison Bleichröder qu'il avait instituée, par le Décret de Mouharrem, représentante des droits du Syndicat allemand, droits renfermant la faculté de nommer le délégué et d'autoriser les conversions.

Les Syndicats ont, dans l'esprit du Décret de Mouharrem, l'obligation d'exercer ces droits dans l'intérêt des créanciers; cette obligation relève du droit public et du droit des gens. En effet, seul le gouvernement ottoman, qui a créé des rapports de droit, peut protester contre une violation de cette obligation et faire valoir les réclamations des intéressés. La demanderesse s'estime lésée par la conversion et affirme que Bleichröder, par suite de ses agissements dolosifs, est responsable des pertes qu'elle subit et subira dans la suite. Mais, le défendeur avait à se demander le degré d'intérêt qu'il pourrait y avoir pour les créanciers à être payés en concurrence avec un autre emprunt dont l'amortissement s'échelonnerait sur 16 ou sur 44 ans; il fallait envisager pour cela la solvabilité future du débiteur; c'était chose d'appréciation, et l'on ne prouve pas le dol de Bleichröder en apportant le témoignage d'un expert qui, sur cette question, concluait différemment que Bleichröder. De plus, les faits apportés par la demanderesse, et tendant à prouver que la

maison Bleichröder a fait dépendre de l'obtention de concessions et de privilèges son adhésion à la conversion, ne sont pas concluants.

Mais, si l'on se demande quel est l'auteur de la conversion, on s'apercevra que ce n'est ni le Syndicat, ni le Conseil d'administration de la Dette, mais bien le gouvernement ottoman, qui a promulgué la loi; la conversion n'a pas été un acte bilatéral, mais un acte unilatéral du gouvernement ottoman, agissant dans les limites de sa souveraineté.

La demanderesse n'a pas qualité pour réclamer le dépôt d'une certaine somme entre les mains du Conseil d'administration de la Dette; elle élève cette prétention sans s'occuper de savoir si les autres créanciers s'estiment lésés par les actes reprochés à Bleichröder, si ces créanciers sont allemands ou anglais, français ou italiens; or, pour les porteurs autres que les Allemands, la maison Bleichröder n'avait aucun droit de représentation. La demanderesse invoque un droit de communauté *(communis incidens)*, mais on se demande ce qui peut, ici, constituer cette communauté de droit.

Comme la nature du Syndicat allemand résulte du droit public ottoman, le tribunal n'est pas compétent pour prononcer. Mais comme c'est la maison Bleichröder qui a toujours exercé un droit de nomination et non Bleichröder (article 15 du Décret de Mouharrem), les conclusions devaient donc être prises, non contre le défendeur, mais contre la maison Bleichröder. Celle-ci a le droit de nommer le délégué, alors que l'assemblée générale des porteurs n'a que le droit de le confirmer, et cela dans certains cas seulement. Du reste, une décision du tribunal en conformité des conclusions de la demanderesse resterait sans effet vis-à-vis de la maison Bleichröder. puisque ce n'est pas à elle qu'incombe la convocation de l'assemblée générale, mais, d'après le Décret de Mouharrem, au Conseil d'administration de la Dette.

Kammergericht (Berlin). (Arrêt du 10 mars 1894.)

La demanderesse fit appel de ce jugement. Entre temps, le défendeur était décédé; aussi dirigea-t-elle son action contre ses héritiers.

L'appelante se fondait sur les moyens suivants :

C'est à tort que les premiers juges ont considéré le Syndicat comme une création du droit public et du droit international. Ce Syndicat relève du droit civil et est soumis, comme tel, au droit allemand. Il est incompréhensible de reconnaître aux droits des porteurs de titres d'emprunts d'Etat une nature civile et de soumettre aux règles d'un autre droit la solution d'un conflit avec le débiteur.

Le Décret de Mouharrem ne délimite pas d'une façon absolue les droits des Syndicats et du Conseil. La maison Bleichröder avait, pour mission, d'assurer le maintien du Décret de Mouharrem ; c'est pour cela qu'il lui avait été reconnu le droit de nommer le délégué au Conseil, et il faut induire que, nommant le délégué, elle pouvait aussi lui donner des instructions et devait répondre de ses actes. Par la conversion, le Décret de Mouharrem a reçu une atteinte ; en accordant son consentement, le Syndicat a agi à l'encontre de son devoir ; il doit, en conséquence, réparation pour le préjudice causé et le préjudice éventuel futur. On ne peut admettre que la situation financière de la Turquie ou d'autres circonstances aient été la cause déterminante de l'adhésion de Bleichröder ; ce sont plutôt les avantages personnels qu'il comptait en retirer qui l'ont décidé à souscrire à la conversion.

Les premiers juges n'ont pas admis que les actes de Bleichröder aient déterminé la conversion, qui serait un acte législatif, indépendant de la collaboration de Bleichröder ; mais ils n'ont pas remarqué que la conversion, comme le Décret de Mouharrem, était la confirmation publique (litt. le sceau) d'un contrat civil. Le gouvernement turc, il est vrai, aurait pu convertir sans le consentement de la maison Bleichröder, mais il n'eût pu, ce faisant, violer avec plus d'éclat le Décret de Mouharrem, issu de la Conférence de Berlin. Sans cette adhésion à la conversion, le gouvernement ottoman ne pouvait promulguer le Décret de conversion.

La demanderesse ne peut donc que conclure au versement de la somme réclamée à l'Administration de la Dette publique ottomane. Pour ce qui regarde son droit d'y introduire cette action, les réclamations concernant les dommages-intérêts appartenant à l'universalité des porteurs, chacun de ceux-ci est légitimé à introduire une action profitant aux intérêts de tous.

Les Intimés concluent :

Seul le Conseil d'administration représente les porteurs ; les droits et les obligations des Syndicats sont limités à la nomination du délégué du Conseil. Mais si les Syndicats avaient la représentation, cette représentation ne serait pas de droit civil et ne pourrait être appréciée d'après les principes du droit allemand. Jamais l'appelante n'a démontré dans l'instance actuelle l'importance des dommages présents et futurs occasionnés aux porteurs par la conversion. L'unanimité avec laquelle les membres du Conseil d'administration de la Dette ont approuvé la conversion vient opposer un démenti aux affirmations de l'appelante concernant ce chapitre. Si

la conversion avait eu pour conséquence d'occasionner un dommage à l'appelante — et la conversion n'a pas eu ce résultat — on ne pourrait en rendre responsable les hoirs Bleichröder, puisque entre le consentement de leur auteur et la conversion, il n'y a aucun rapport de causalité.

Les intimés concluaient à la confirmation du jugement de première instance et à la condamnation de l'appelante à tous les dépens.

Le jugement du tribunal de première instance (Landesgericht) fut confirmé par la Cour (Kammergericht), le 10 Mars 1894.

La Cour s'est tout d'abord demandé *si Bleichröder avait agi en vertu de pleins-pouvoirs qui lui auraient été accordés par l'appelante, autrement dit, s'il existait entre Bleichröder et l'appelante des relations de représentation ayant un caractère de droit privé.*

L'appelante ne prétend pas qu'elle-même ou les autres créanciers aient donné procuration à Bleichröder. Mais, à tort, elle affirme que le Syndicat conféré à Bleichröder par la Porte, est de nature civile. Le Syndicat est, en effet, différent, par son origine des Syndicats financiers qui peuvent être ordinairement constitués.

La Cour se reporte alors au Congrès de Berlin, rappelle la proposition du comte Corti, représentant de l'Italie, de recommander à la Sublime Porte l'institution à Constantinople d'une Commission financière, rappelle les réserves faites alors par Carathéodory Pacha, l'approbation de la proposition Corti par les représentants des autres Puissances, puis l'invitation du gouvernement ottoman aux porteurs de valeurs turques. Jamais il n'a été question alors d'une assemblée de porteurs allemands pour la désignation d'un représentant; la Banque Bleichröder prit l'affaire en main et délégua à la Conférence le conseiller de justice Princker. En 1881, le Décret de Mouharrem fut promulgué. Ce Décret est une *loi turque,* qui règle les questions relatives à la fixation du montant de la Dette, aux garanties, etc., et institue un Conseil pour administrer la Dette, ainsi que surveiller l'amortissement et le paiement des intérêts. Cette loi est la seule base juridique réglant les rapports juridiques de la Porte avec ses créanciers. La Porte, obligée par la Conférence de Berlin de modifier la situation faite à ses créanciers, n'a pas voulu promulguer une loi sans entente préalable et décida d'entrer en rapport avec quelques-unes des personnes les plus à même de connaître les intérêts des créanciers de leurs pays respectifs et les mesures à prendre en face de la situation. Les délégués à la Commission de 1881 n'étaient donc point des représentants privés des créanciers, mais des « connaisseurs experts » des intérêts de leur pays; leur mission consistait à assurer au mieux la protec-

tion des intérêts des créanciers, en prenant en considération toutes les circonstances. Il n'y avait point là pour les délégués une obligation juridique ; on ne pourrait y voir, ni l'existence d'un contrat avec les créanciers, ni une gestion d'affaires (Besorgung eines fremden Geschäfts). Il y aurait eu gestion d'affaires sans mandat (Geschäftsführung ohne Auftrag) si les délégués avaient conclu un contrat avec la Turquie sur la liquidation de la Dette ottomane. Or tel n'a pas été le cas.

Les membres du Conseil d'administration ont exactement la même situation que les délégués de 1881. Ils ne sont pas les représentants « privés » des créanciers. Sans aucun doute, le Conseil d'Administration est une institution de l'empire ottoman et les traitements de ses membres sont à la charge de la Turquie; mais si l'article 15 du Décret de Mouharrem dispose que les délégués représentent les Porteurs et pourvoient à leurs intérêts, il faut entendre par là que les délégués ont le devoir d'administrer les revenus, etc., non pas en considération exclusive des intérêts de la Turquie, mais en ayant aussi en vue les intérêts des créanciers. Les délégués n'étant pas, au sens du droit privé, représentants des créanciers, les Syndicats ne peuvent l'être davantage. Les droits des Syndicats ont été « épuisés » par la nomination du délégué en 1881 ; le Décret de Mouharrem a conféré aux Syndicats allemands des droits limités, tels que la nomination d'un membre du Conseil d'Administration et l'adhésion à la conversion; mais, dans aucun de ces deux cas, les Syndicats ne sont considérés comme représentants des créanciers. Le Décret de Mouharrem ne désigne pas les Syndicats comme « syndicats des créanciers », mais comme « syndicats des établissements financiers qui ont adhéré à la communication du Gouvernement impérial du 23 octobre 1880..... » Ces instituts financiers ne sont pas les représentants d'autrui; ils ne gèrent pas les affaires d'autrui, mais gèrent en leur nom leurs propres affaires. Le Syndicat pour l'Allemagne, la Maison Bleichröder, a été appelé à dire son mot, en 1880, car il avait un intérêt à voir apporter de l'ordre dans les finances turques; les syndicats sont d'importants intéressés et c'est là le motif qui les a fait consulter pour les conversions et pour la nomination des membres du Conseil d'Administration.

Mais nous avons à nous demander, non seulement quels étaient les rapports de la maison Bleichröder avec les porteurs à la conférence de 1881 et d'après les termes du Décret de Mouharrem, mais nous avons encore à définir ces rapports quant à la conversion de 1890. Celle-ci n'a pas été effectuée en vertu du Décret de Mouharrem (v. art. 3 et 7 du décret); c'est seulement pour les emprunts prévus par le Décret de Mouharrem (art. 3) que la conversion, une fois déci-

dée par la Porte et le Conseil, est subordonnée au consentement des Syndicats [1] (art. 7). Si même les Syndicats étaient, dans le sens de l'art. 7, considérés comme représentants des créanciers en vertu du droit privé, il n'y aurait aucune raison de leur donner la même situation pour la conversion de 1890. Bien au contraire; si les Syndicats ont été consultés pour ladite conversion, c'était à titre plus personnel encore que pour un emprunt prévu à l'art. 8. L'accord du 18/30 avril 1890 sur la transformation de l'emprunt privilégié 5 % fut conclu par le gouvernement ottoman, la Banque ottomane et les porteurs des titres de l'emprunt privilégié 5 %. Si les Syndicats ont été alors consultés, ce n'est pas en application du Décret de Mouharrem, ce n'est pas comme représentants juridiques et privés des porteurs de titres indiqués à l'art. 3, ou de ceux de lots turcs, mais comme les instituts financiers les plus intéressés à la conversion.

La Cour, n'ayant pas admis que Bleichröder fût représentant juridique des porteurs allemands de valeurs turques, devait répondre négativement à la question concernant l'évaluation des dommages occasionnés à l'appelante et aux autres porteurs par les prétendus agissements de Bleichröder.

Quant au droit de l'appelante à agir au nom de tous les créanciers de la Turquie, la Cour ne le reconnut pas. Elle fait remarquer incidemment que la maison Bleichröder étant *Syndicat allemand*, représentant les intérêts *allemands*, d'après les dires mêmes de l'appelante, seuls les porteurs *allemands* auraient pu l'assigner, mais non pas l'appelante, au nom de tous les porteurs de titres turcs. Ces derniers n'ont pas chargé la maison Bleichröder de les représenter, mais l'appelante le dit elle-même, ils sont représentés par les Syndicats de leurs pays respectifs; il n'y a, par conséquent, aucune relation juridique entre les porteurs étrangers et Bleichröder. L'appelante ne peut donc prétendre faire bénéficier tous les porteurs de titres turcs d'une indemnité comme celle qu'elle demande (dépôt d'une certaine somme entre les mains de l'Administration de la Dette). De plus, les porteurs étrangers ne paraissent pas s'être estimés lésés puisque l'appelante n'a pas apporté la preuve qu'ils aient suivi son exemple en introduisant une action en dommages et intérêts contre les Syndicats de leurs pays.

Les conclusions de l'appelante tendant à faire prononcer par la Cour que seule une assemblée des porteurs peut nommer le délégué au Conseil d'administration furent rejetées. Cette question relève du

[1] L'article 3 du décret indique, en effet, la composition de la Dette, et, dans l'énumération des emprunts réduits, l'emprunt 5 % privilégié de 1881 ne se trouve pas compris.

droit public turc. Si l'appelante estime que, sur ce point, le Décret de Mouharrem reçoit une fausse application, elle peut, dit la Cour, s'adresser à la Sublime Porte ou au représentant diplomatique de l'empire d'Allemagne accrédité auprès de celle-ci. Du reste, ce ne serait point à la maison Bleichröder de convoquer l'Assemblée, mais au Conseil d'administration de la Dette.

En résumé, dans le cas qui vient de nous occuper, la banque, instituée, par le Décret de Mouharrem, syndicat des établissements financiers, avait agi en conformité des droits que lui conférait le Décret en question. La Banque Bleichröder, en acceptant, en 1880, de participer à la conférence convoquée par la Sublime Porte, s'était imposé un grand sacrifice et avait rendu en même temps un service incontestable à tous les porteurs allemands de fonds ottomans. C'était alors un grand point d'acquis pour la Sublime Porte d'éviter une intervention des Puissances, et en acceptant un contrôle étranger, elle donnait à beaucoup de pays un exemple de sagesse, qui malheureusement n'a pas été toujours suivi depuis par d'autres Etats. Il y a un quart de siècle, on ne s'était pas encore beaucoup préoccupé de la question du groupement des obligataires. S'il y avait eu, à cette époque, en Allemagne, une association similaire à celle du « Council of Foreign Bondholders » anglais, c'est probablement cette association qui aurait été invitée à envoyer un délégué à Constantinople. Cette dernière aurait pu être aussi chargée, à l'instar du Council, de désigner le délégué au Conseil d'administration de la Dette et de consentir les conversions. En acceptant le mandat qui lui était conféré par la Porte, la Banque Bleichröder avait donc agi dans le plus grand intérêt des porteurs allemands et en suivant jusqu'à maintenant de très près les questions afférentes à la Dette ottomane et à l'amélioration des titres de cette Dette, elle donne de son côté un bon exemple à ces nombreuses banques d'émission, qui se désintéressent trop souvent du sort des emprunts qu'elles mettent sur le marché, une fois ces emprunts souscrits [1].

[1] On a dit que la représentation des intérêts des porteurs est souvent une lourde charge pour les maisons d'émission, que c'est

C) Le troisième mode de représentation des porteurs consiste dans la désignation des délégués par les porteurs eux-mêmes. Nous avons vu que le Décret de Mouharrem dit, à son art. 15, que le « membre représentant les porteurs anglais,... est nommé par le « Council of foreing Bondholders » à Londres, à son défaut par le gouverneur de la Banque d'Angleterre, ou à son défaut, par une résolution adoptée en Assemblée publique (meeting) des Porteurs anglais et néerlandais, à Londres. »

Pour autant que les porteurs sont organisés, c'est là, nous semble-t-il, la meilleure méthode.

Dans les pages qui vont suivre, nous allons traiter deux questions très importantes pour la défense des intérêts des détenteurs de titres de fonds d'Etats. La première concerne les groupements des porteurs ; la seconde les Associations de défense des porteurs.

I

DU GROUPEMENT DES PORTEURS DE FONDS D'ÉTATS ÉTRANGERS.

Nous avons pu constater que, dès que des porteurs d'obligations d'Etats voulaient se grouper pour discuter avec un gouvernement, d'égal à égal, les conditions d'une modification des droits originaires du contrat, de grandes difficultés surgissaient[1].

pour elles un office accessoire qui leur est imposé et qui les expose à infiniment de reproches et de critiques.

V. Morgenstern : *Eine deutsche Schutzvereinigung von Besitzern fremder Werthpapiere*, p. 11 et 12.

[1] On peut faire une semblable constatation pour ce qui regarde les obligataires de sociétés : « Un arrêt de la Cour de Cassation du 26 mars 1878 (S. 7, 9, I, 17) refuse même aux obligataires le droit de charger un ou plusieurs mandataires, de soutenir, à frais communs, un procès contre la société. Si la société se débat au milieu d'embarras passagers, que des concessions de ces créanciers pourraient conjurer, il est impossible aux obligataires qui s'ignorent de se réunir et de prendre des délibérations utiles opposables à la minorité. » *Journal officiel*, Annexe au N° 1174, p. 2.

L'Etat étranger peut, en effet, opposer à ces groupements des fins de non-recevoir sans nombre, en leur déniant des droits de représentation, en prétextant que ces groupements ne représentent pas la majorité des porteurs, en invoquant leur nature éphémère. D'un autre côté, dans certains cas, ainsi que nous l'avons remarqué à propos de la Turquie, un gouvernement qui voudrait instituer un contrôle des porteurs étrangers sur certains revenus affectés en garantie à la Dette, pourrait se trouver dans un grand embarras puisqu'il n'aurait devant lui que des groupements amorphes, provisoires, ne représentant qu'imparfaitement les porteurs de ses titres.

Il y aurait dès lors un grand avantage pour les porteurs de titres et pour l'Etat lui-même à spécifier, dès l'origine, dans un article du contrat d'emprunt, que les porteurs de titres pourront se réunir en assemblées générales pour nommer leurs représentants et pour accepter ou refuser toutes modifications au contrat d'emprunt. Mais, nous objectera-t-on, l'insertion dans le contrat d'une clause de cette nature est impossible : l'Etat ne voudra pas expressément reconnaître le droit des porteurs de titres de discuter avec lui les modifications qu'il pourrait désirer d'apporter aux conditions de l'emprunt. Et ensuite, pourrait-on nous opposer, vouloir insérer une clause semblable dans le contrat pourrait être considéré comme une marque de défiance vis-à-vis de l'Etat lui-même.

Dans tout ce travail, nous avons réclamé pour les créanciers étrangers le droit de discuter avec l'Etat débiteur les conditions d'une modification des clauses du contrat d'emprunt originaire. L'Etat peut être obligé, à la suite de certaines circonstances spéciales, de réduire le taux des intérêts de sa dette ou de supprimer l'amortissement pendant un temps plus ou moins long; mais il est naturel que les créanciers puissent discuter cette réduction et cette suppression momentanée ou définitive, et exiger que ce sacrifice ne leur soit imposé qu'à la dernière extrémité. Un article du contrat d'emprunt qui faciliterait leur groupement en le prévoyant dès l'origine, constituerait, pour les porteurs, une sensible amélioration à leur situation actuelle.

Ensuite il n'y aurait pas, dans le fait de l'insertion au contrat d'une clause semblable, une marque de défiance vis-à-vis de l'Etat, mais un simple acte de prudence de la part des prêteurs.

L'esprit d'association, qui s'est développé considérablement dans le cours du 19me siècle, s'est manifesté de nos jours d'une façon nouvelle dans le domaine de la protection des intérêts financiers. Trop longtemps, jusqu'ici, on a négligé d'organiser la protection des droits de créances, souvent très importants ; les différentes législations contenaient bien des dispositions sur les titres émis sous forme d'actions, mais c'est à peine si elles nommaient les obligations. En conséquence, tandis que les droits de l'actionnaire étaient nettement définis, ceux de l'obligataire restaient incertains, et l'on pouvait même se demander si celui-ci avait des droits spéciaux autres que ceux que lui conférait une créance ordinaire.

Nous allons pouvoir constater que quelques pays se sont donné, ou sont en train de se donner une législation sur cet important chapitre. La défense des droits des porteurs de fonds d'Etats étrangers est intimément liée à celle des droits des obligataires des sociétés : en étudiant dans différents documents législatifs le mode de groupement légal des obligataires, nous aurons une idée de la façon de procéder pour arriver à grouper les porteurs d'un même emprunt d'Etat étranger, de telle façon que ceux-ci puissent prendre des décisions valables et obligatoires pour tous les porteurs.

ALLEMAGNE : *La loi de l'Empire allemand du 4 décembre 1899* sur les droits communs des porteurs d'obligations [1].

L'article premier prescrit que les porteurs d'obligations émises par des personnes (von jemand) domiciliées dans le pays, peu-

[1] N° 47 de la *Reichsgesetzblatt*. — *Commentar zum Gesetz betreffend die gemeinsamen Rechte der Besitzer von Schuldverschreibungen vom 4 Dezember* 1899, von H. Könige. Tubingen 1900. — Un article de Meili dans la *Monatschrift fur Handelsrecht und Bankwesen* d'Holdheim (1898, p. 267). — R. Touzery : *Des droits des Obligataires dans les Sociétés allemandes. Val. mob.* IV N° 153.

vent prendre en assemblées, dans le but de protéger leurs intérêts communs, des décisions qui auront force obligatoire pour tous les créanciers de la même catégorie, sauf si la décision a pour but d'obliger ces derniers à faire des avances. Mais pour cela il faut :

1° — Que ces titres confèrent les mêmes droits aux créanciers ainsi groupés.

2° — Que la valeur nominale des obligations soit d'au moins 300.000 marks, et le nombre des titres de trois cents au moins. L'art. 2 supprime la faculté de se grouper dès que le montant des obligations en circulation se trouve réduit à moins de 100.000 marks, ou que le nombre de ces dernières tombe au-dessous de cent.

L'assemblée est convoquée par le débiteur sur la réquisition, écrite et motivée, faite par les créanciers possédant la vingtième partie du montant total des obligations en circulation, ou par un représentant nommé par l'assemblée des créanciers. S'il n'est pas donné suite à la réquisition, l'autorité judiciaire du domicile du débiteur peut autoriser les requérants à convoquer l'assemblée.

Etendue des droits de l'Assemblée. — L'art. 11 prévoit que l'abandon ou la restriction des droits des créanciers, principalement la réduction du taux de l'intérêt ou l'octroi d'un terme, ne peuvent être décidés par l'assemblée des créanciers que dans le but d'éviter une suspension de paiements ou la faillite du débiteur. Une majorité minimum des trois quarts des suffrages exprimés est nécessaire pour toute décision en vertu de laquelle des droits des créanciers sont abandonnés ou restreints. La majorité doit atteindre au moins la moitié de la valeur nominale des obligations en circulation, et, si celle-ci ne s'élève pas à plus de douze millions de marks, la majorité doit comprendre au moins les deux tiers de cette valeur nominale. Lorsque la valeur nominale des obligations en circulation est inférieure à seize millions de marks, mais supérieure à douze millions, la majorité doit atteindre huit millions de marks.

A part certaines exceptions, dans les autres cas, les décisions doivent être prises à la majorité des voix (art. 10). Les obliga-

tions appartenant au débiteur ne sont pas comprises dans le calcul de cette valeur nominale.

L'art. 12 stipule que toutes les décisions prises en conformité de l'art. 11 doivent comporter les mêmes conditions pour tous les créanciers. Un traitement inégal des créanciers n'est admis qu'avec l'assentiment exprès des intéressés. Est déclaré nul tout arrangement d'un débiteur ou d'un tiers avec un créancier tendant à favoriser ce dernier. L'assemblée ne peut prendre une décision qui comporterait une renonciation au capital correspondant à la valeur nominale des obligations.

L'assemblée peut désigner un représentant pour la sauvegarde des droits des créanciers (article premier) ; elle doit en même temps indiquer l'étendue de ses pouvoirs (art. 14). Tant que le représentant est autorisé à faire valoir les droits des créanciers, l'assemblée peut décider que les créanciers ne seront pas admis à les faire valoir par eux-mêmes. Le représentant ne peut consentir à une renonciation aux droits des créanciers que sur une décision spéciale de l'assemblée l'autorisant à le faire dans chaque cas particulier. Si plusieurs représentants sont nommés, ils ne peuvent, sauf décision contraire, exercer leurs droits qu'en commun. Le représentant peut être révoqué en tout temps par l'assemblée des créanciers (majorité des trois quarts des suffrages exprimés).

Lorsque le débiteur est une société ou une personne juridique, le représentant des obligataires est autorisé à assister aux réunions et à prendre part aux délibérations des assemblées tenues par les membres de la société (art. 15). Dès l'ouverture de la faillite du débiteur, une assemblée des porteurs d'obligations doit être convoquée, qui nommera un représentant commun chargé de suivre les opérations de la faillite. L'assemblée peut prendre toute décision emportant abandon ou restriction des droits des créanciers, et même renonciation au capital correspondant à la valeur nominale des obligations.

L'art. 24 déclare cette loi non applicable aux obligations émises par l'Empire, les Etats confédérés ou une corporation de droit public.

Meili, à la page 268, col. 2, de l'article cité par nous, fait re-

marquer que, dans sa publication *Dàs Pfand und Concursrecht der Eisenbahnen* (1879), il avait attiré l'attention sur les particularités des obligations *partielles* dans la vie moderne et sur l'utilité de soumettre les obligations des compagnies de chemins de fer à certaines décisions majoritaires. De plus, disait Meili, le nombre des obligations est souvent si considérable et le temps pendant lequel les porteurs conservent la qualité d'obligataires si variable, que le débiteur ne peut négocier avec des éléments aussi mobiles. Le point important est la dette unitaire (einheitlich) et non pas les innombrables rapports de droits existant entre le débiteur et les divers créanciers [1]. Le but de la législation doit être de s'opposer à l'éparpillement exagéré des intérêts et de donner de la fixité au rapport de droit existant, de telle façon que la situation juridique des créanciers se rapproche d'une union corporative (corporative Verbindung).

FRANCE : *Le projet de loi sur les Obligations émises par les Sociétés* [2].

La Chambre des députés a élaboré deux projets de lois sur les sociétés par actions, sur les obligations émises par les sociétés et sur les parts de fondateurs [3]. On verra, par l'aperçu qui va suivre du projet sur les obligations, que le législateur français a pris dans la loi allemande du 4 décembre 1899 pour l'introduire dans son projet, plus d'une disposition importante. Le projet de loi du 4 juillet 1903 indique dans son art. 2 que, nonobstant toute stipulation contraire [4], les porteurs d'obligations

[1] Voir dans ce sens Könige, p. 2.

[2] La législation française ne contient jusqu'ici aucune disposition sur les obligations émises par les sociétés par actions. Le mode d'emprunt par obligations reste sous l'empire des principes de droit commun.

[3] Voir *Journal officiel*. Annexe au Procès-Verbal 1903. N[os] 879 et 1174.

[4] L'exposé des motifs dit (p. 6) : « Le droit pour les obligataires de se réunir est primordial. Aucune clause des statuts ou de l'acte d'emprunt ne pourra y porter atteinte. Ainsi l'exige l'intérêt bien compris des obligataires. Les décisions prises dans ces assemblées à la majorité légale s'imposeront à tous les obligataires. C'est une

peuvent se réunir en assemblée générale et prendre, à la majorité, sur les questions visées à l'art. 10, et, en se conformant aux règles de l'art. 9, des résolutions qui s'imposent à tous les obligataires. Comme dans la loi allemande, l'art. 3 du projet limite ces assemblées « aux porteurs d'obligations conférant des droits égaux ».

Les assemblées sont convoquées par la société débitrice. L'assemblée doit être convoquée quand les porteurs d'obligations formant le vingtième au moins du capital représenté par chaque série d'obligations, réclament cette convocation, par écrit, avec indication d'un ordre du jour (art. 4).

Etendue des droits de l'assemblée : La délibération ne peut porter que sur les questions visées à l'ordre du jour publié (art. 7) ; l'assemblée ne peut délibérer que si elle est composée d'un nombre d'obligataires représentant les trois quarts au moins du capital-obligations en circulation, déduction faite des obligations qui sont en la possession de la société. Les résolutions, pour être valables, doivent réunir les deux tiers au moins des voix des membres présents ou représentés [1].

situation analogue à celle de la masse des créanciers d'une faillite ou d'une liquidation judiciaire. Ils s'assemblent, ils ont un représentant, et, pourtant, ils ne sont pas en sociétés. La mauvaise volonté, le calcul ou l'abstention d'un obligataire ne peuvent, de la sorte, entraver des solutions utiles à tous ».

[1] Ici il y a une assez grande différence avec la loi allemande : celle-ci fixe que les décisions sont prises, sauf exception expresse, à la majorité des suffrages exprimés. Cette majorité est obtenue d'après les montants des obligations, et ne sont compris dans le calcul que les suffrages des créanciers qui ont déposé leurs titres deux jours au moins avant l'assemblée entre les mains d'autorités ou d'instituts désignés. Le projet français, lui, exige pour la délibération une représentation des $^3/_4$ du capital-obligations, et les décisions doivent, pour être valables, réunir les $^2/_3$ au moins des voix des membres présents. Ce qui revient à dire que les décisions doivent être prises par des porteurs représentant la moitié au moins du capital-obligations.

« La fixation du quorum exigé pour la validité des assemblées, de la majorité nécessaire, et du droit de vote mérite une attention particulière. Il ne s'agit pas, en effet, d'une réunion d'actionnaires dans laquelle la majorité décide, conformément au principe domi-

L'assemblée générale régulièrement constituée a le droit (art. 10) :

1° — De nommer un ou plusieurs représentants aux obligataires ;

2° — De décider des actes conservatoires à accomplir dans l'intérêt commun ;

3° — De confier à des représentants le pouvoir d'intenter des procès déterminés [1] ;

4° — De proroger une ou plusieurs échéances d'intérêts ;

5° — De prolonger la durée de l'amortissement ou de le suspendre.

6° — De consentir la réduction du taux de l'intérêt ou de modifier les conditions de paiement des coupons [2] ;

7° — De décider que des dépenses seront faites à la charge des obligataires [3].

L'art. 11 réglemente les questions de garantie : « Au cas spécial où des sûretés particulières, comme des privilèges ou hypothèques, ou d'autres causes légitimes de préférence, doivent appartenir aux porteurs d'obligations, la société doit convoquer, dans les quinze jours qui suivent, soit le commencement de l'émission, soit la clôture de la souscription, l'assemblée générale des obligataires, à l'effet de désigner un ou plusieurs représentants chargés de représenter les créanciers dans l'accomplissement de toutes les formalités légales..... Les administrateurs

nant en matière d'association. Ce sont des créanciers auxquels une majorité va imposer des résolutions, en dehors de la faillite et de la liquidation judiciaire. S'il est juste, dans l'intérêt de la société et des obligataires, et dans des cas restreints, de porter atteinte au principe des droits individuels des créanciers, ce ne peut être qu'à la condition d'imposer aux assemblées appelées à délibérer un quorum élevé ». Exposé des Motifs, p. 7-8.

[1] Jusqu'ici la maxime « Nul en France ne plaide par procureur » s'oppose à une représentation semblable. Les obligataires doivent agir isolément ; la procédure doit être suivie au nom de chacun.

[2] La loi allemande soumet la réduction de l'intérêt à une condition expresse.

[3] L'art. 1, § 3 de la loi allemande dit : « Eine Verpflichtung zu Leistungen kann für die Gläubiger durch Beschluss der Gläubigerversammlung nicht begründet werden ».

ou gérants, devront requérir dans la huitaine de l'acte autorisant l'emprunt, dans les formes ordinaires, une inscription éventuelle au profit de la masse des futurs porteurs d'obligations [1]. L'hypothèque ultérieurement constituée par acte authentique constatant le résultat de l'émission prendra rang du jour de l'inscription provisoire. L'inscription sera, à peine de péremption, rendue définitive dans le délai de six mois de l'inscription provisoire, par la mention en marge de cette inscription de l'acte constitutif d'hypothèque et du nom des représentants des obligataires [2]. »

Le représentant des obligataires (art. 12) ne peut s'immiscer dans la question des affaires sociales. Il a droit aux mêmes communications que les actionnaires et aux mêmes époques. Il peut se faire délivrer copie des procès-verbaux de toutes les assemblées générales, quelle qu'en soit la date. Il peut assister aux assemblées générales quelconques des actionnaires sans participer aux discussions ni aux votes. Il est soumis à toutes les règles générales du mandat.

Aucune *modification aux statuts* (art. 13) touchant à l'objet ou à la forme de la société ne pourra être réalisée par une société ayant émis des obligations sans l'adhésion des obligataires délibérant conformément à l'art. 9 (soit : l'assemblée ne peut délibérer que si elle est composée d'un nombre d'obligataires représentant les trois quarts au moins du capital-obligations en circulation). Cette adhésion, pour être valable, devra être consentie par les deux tiers du capital-obligations en circulation.

Toutes ces dispositions cesseront d'être appliquées en cas de *liquidation judiciaire ou de faillite de la société.* On rentre alors dans le droit commun.

[1] Ainsi les obligataires n'ont plus à redouter qu'une inscription hypothécaire ne soit prise en faveur de tiers après l'ouverture de la souscription et, grâce au mandataire constitué et ayant un pouvoir légal, que l'on ne conteste la validité de cette inscription.

[2] Ce mandataire sera chargé de représenter les créanciers dans l'accomplissement de toutes les formalités légales : inscriptions d'hypothèques, de nantissements, mainlevées, radiation, etc. Exposé des Motifs, p. 9.

BELGIQUE : *Projet de loi portant modification aux lois sur les sociétés commerciales* [1].

Projet du gouvernement.

Art. 70 *bis*

Les administrateurs de la société peuvent, en tout temps, convoquer les obligataires en assemblée générale. Celle-ci ne peut comprendre que les porteurs d'obligations conférant des droits égaux.

Art. 70 [3]

Les convocations sont faites dans les formes prescrites par l'art. 60, § 3, 4, 5, pour les convocations aux assemblées générales d'actionnaires. Elles indiquent l'ordre du jour de la réunion

[1] *Document du Sénat de Belgique,* N° 79. Réunion du 15 avril 1905. Rapport de la Commission de la Justice, chargée d'examiner le projet de loi;

Un avant-projet (voir *Monatschrift für Aktienrecht und Bankwesen,* herausgegeben von Holdheim, 1896. N° 3, p. 99 et suiv. ; Eugène Navarre : *Des droits des obligataires dans les sociétés belges Val mob.,* III, N° 101) énonçait que « toute émission d'obligations de sociétés anonymes ou en commandite par actions crée, dès le placement même partiel des titres, et pour la défense de ceux-ci une individualité juridique distincte de celle des porteurs d'obligations et qui prend le nom de syndicat. Le syndicat est représenté par un ou trois membres, obligataires ou non, nommés par les porteurs d'obligations de l'émission convoqués à cet effet pour la première fois par la société, immédiatement après la clôture de la souscription ou le placement même partiel des titres. Le mandat des représentants du syndicat est révocable en tout temps. Il n'est conféré que pour cinq ans ; il pourra être renouvelé... Le syndicat a dans ses attributions la défense des intérêts communs à tous les titres ou à un groupe de titres de l'émission. Il exerce, soit en demandant, soit en défendant, les actions judiciaires relatives à ces intérêts. Il peut accepter toute garantie, délégation, hypothèque, privilège, en donner mainlevée et, en général, prendre toute mesure conservatoire ou d'exécution. Les actions judiciaires sont formées au nom du syndicat, poursuites et diligences de ses représentants. La chose jugée avec les représentants du syndicat s'applique à chacune des obligations... » Le rapporteur du projet de loi au Sénat, à propos de certains amen-

et les établissements où les obligations doivent être déposées, cinq jours au moins avant l'assemblée.

Art. 70 [4]

L'assemblée générale des obligataires a le droit :

1° — De modifier, de restreindre ou de supprimer les sûretés particulières qui ont été attribuées aux porteurs d'obligations.

2° — De proroger une ou plusieurs échéances d'intérêts, de consentir à la réduction du taux de l'intérêt ou d'en modifier les conditions de paiement ;

3° — De prolonger la durée de l'amortissement, de le suspendre ou de consentir des modifications aux conditions dans lesquelles il doit avoir lieu ;

4° — D'accepter la transformation du titre de l'obligation en actions de la société.

Les décisions prises lient tous les porteurs d'obligations. Elles ne sont toutefois obligatoires que si elle ont été votées par des porteurs d'obligations représentant les deux tiers au moins des titres de l'émission mis en circulation. A cet effet, la société doit mettre à la disposition des obligataires, au début de la séance, un état de ces obligations.

La société n'a pas le droit de vote pour les titres qui sont en sa possession... Les dispositions qui précèdent cessent d'être appliquées en cas de faillite ou de concordat.

dements présentés sur les actions judiciaires exercées au nom des porteurs, dit à la page 36 de son rapport :

« Accorder à la simple majorité de l'Assemblée générale des obligataires le droit d'imposer sa volonté à la minorité dissidente, contraindre celle-ci à participer contre son gré à une action judiciaire et lui en faire supporter les frais, c'eût été la livrer au bon plaisir de la majorité et lui susciter des vexations d'autant plus injustifiables qu'après tout, entre les obligataires d'une même société, pas plus qu'entre des créanciers de tout autre débiteur, il n'existe aucun lien social d'où l'on puisse faire dériver l'obligation d'une action commune. Reconnaître aux obligataires possédant le vingtième au moins du capital d'une série d'obligations le droit de nommer un ou plusieurs délégués chargés de les représenter collectivement en justice, n'expose pas aux mêmes inconvénients, mais, ainsi qu'il a été dit plus haut, la loi actuelle reconnaît déjà ce droit à tout obligataire.

Le projet de la Commission se différencie du projet du gouvernement principalement dans les points suivants :

Art. 70 *bis*

Les porteurs d'obligations conférant des droits égaux peuvent, en tout temps, être convoqués en assemblée générale par les administrateurs de la société.

Art. 70^{3}

...Elles indiquent l'ordre du jour de la réunion et les établissements où les obligations doivent être déposées, dix jours au moins avant l'assemblée.

Art. 70^{4}

L'assemblée générale des obligataires a le droit :

1° — D'accepter des dispositions ayant pour objet, soit d'accorder des sûretés particulières au profit des porteurs d'obligations, soit de modifier ou de supprimer les sûretés déjà attribuées ;

. . . .

4° — D'accepter la substitution d'actions de la société aux créances des obligataires.

Les décisions de l'assemblée ne sont obligatoires que si elles sont votées par des porteurs d'obligations représentant les deux tiers du montant des titres en circulation...

ANGLETERRE : *La protection des droits des obligataires* [1].

Il n'y a pas dans la législation anglaise, de dispositions protégeant les obligataires. C'est aux praticiens, aidés par la jurisprudence, que revient le mérite d'avoir établi des usages et des principes qui ont permis à l'obligation de jouer son rôle. On peut distinguer :

1° — *Les obligations sans garanties*, qui ne donnent aux

[1] Nous extrayons ces quelques notes d'un rapport présenté par M. le Dr Mesnil, avocat à Londres, au Congrès des Valeurs mobilières de Paris, en 1900. (*Val. mob.*, III, N° 100).

porteurs ni droit de contrôle, ni droit de préférence ; les créanciers sont traités comme de simples créanciers chirographaires. Ce genre d'obligations devient de plus en plus rare.

2° — *Les obligations garanties par des sûretés.* La coutume, depuis une trentaine d'années, est d'émettre des obligations avec la garantie d'un gage général sur l'actif social, sous la forme de ce qu'on appelle une « floating charge ». La floating charge porte sur tous les biens présents et futurs, meubles et immeubles de la société, en un mot sur toute l'entreprise (undertaking) et peut être étendue même au capital non libéré des actions (uncalled capital) dont les actionnaires restent débiteurs, quand les statuts (articles of association) le permettent et que l'acte de société (memorandum) ne s'y oppose pas. La validité de la floating charge et l'interprétation large donnée au mot undertaking ont été admises par la jurisprudence depuis 1870.

Avec cette garantie, le droit de gage ne produit pas son effet avant que l'obligation devienne exigible ; jusque là, la compagnie conserve la libre disposition de son actif, comme si la charge n'existait pas. La charge reste « flottante », d'où l'expression. Sauf convention contraire, nonobstant la floating charge, la société peut employer cet actif au paiement de ses dettes, consentir des « mortgages » spéciaux de ses biens, qui pourront prendre rang avant même la sûreté des obligataires. En cas de retard dans le paiement des intérêts échus, d'inexécution des conditions du prêt, de liquidation, la dette devient exigible et le gage peut être immédiatement réalisé.

La sécurité des obligataires qui se prévalent seulement d'une floating charge n'est donc pas complète ; aussi la pratique y a-t-elle ajouté une garantie supplémentaire : la combinaison d'un « trust deed » avec les obligations. Par le trust deed les « trustees » sont investis du « légal estate » des biens de la compagnie, qui ne peut plus alors créer de « legal mortgage » primant la sûreté des obligataires. De plus, les trustees sont spécialement chargés de défendre les intérêts de tous les « debentures

holders » ; en théorie, ils doivent alors constituer des sentinelles vigilantes prêtes à agir chaque fois que le gage commun est en danger.

Le trust deed permet encore de donner aux trustees des pouvoirs fort utiles, tant dans l'intérêt des obligataires que dans celui de la société. On peut stipuler que, à défaut de paiement du principal ou des intérêts à l'échéance ou après un certain délai de grâce, les trustees auront le droit, même sans l'intervention du tribunal, d'entrer en possession des biens grevés, de les réaliser ou de nommer un gérant qui continuera les affaires pour le compte des obligataires.

Grâce encore au trust deed, on peut assurer aux obligataires un contrôle utile dans le cas de modification au pacte social.

Mais, afin de régulariser cette action des trusts deed, la pratique a fait admettre dans le contrat une clause de majorité qui est très semblable aux dispositions législatives prises ailleurs. Voici en quoi consiste cette « majority clause », toujours d'après M. Mesnil :

1° — En vertu de cette clause, pouvoir est donné à une majorité déterminée d'obligataires de sanctionner certaines modifications aux droits de tous. Généralement la majorité requise (le plus souvent des trois quarts) est obtenue par la réunion d'une assemblée générale des debentures holders, mais il est quelquefois stipulé que la réunion d'une assemblée ne sera pas nécessaire et que le consentement de la majorité pourra être recueilli par déclarations écrites.

2° — La minorité est liée par la décision de cette majorité.

La debenture ou le trust deed indique quelles questions pourront ainsi être soumises au vote de l'assemblée ou à l'approbation des obligataires consultés individuellement. Généralement, on dit que la majorité aura le pouvoir de sanctionner toute modification au contrat, toute transaction, toute proposition d'accepter aux lieu et place des debentures toute autre valeur comme dation en paiement. Grâce à cette clause, une compagnie peut, quand cela est nécessaire, obtenir de ses obli-

gataires, l'autorisation de concéder à de nouveaux prêteurs une garantie qui primerait celle des obligataires consultés, un délai pour le paiement du capital ou des intérêts échus, une remise même des coupons arriérés ou une réduction du taux des intérêts à courir ; enfin, avantage précieux dans le cas de fusion de deux sociétés, la majorité peut approuver l'échange d'obligations primitives contre des actions ou obligations d'une compagnie nouvelle formée par la fusion, ou toute autre combinaison qui permet de donner aux obligataires une valeur qu'ils jugent l'équivalent de leurs titres.

Nous venons de voir qu'en Angleterre, la pratique a fait admettre des principes qui se rapprochent, sur bien des points, des dispositions législatives prises ou projetées ailleurs. On peut déduire des rapides exposés qui précèdent, que les droits *sui generis* des obligataires, si longtemps méconnus et assimilés à tort à des droits ordinaires de créances, sont peu à peu reconnus. Dans les textes que nous avons étudiés, on retrouve le principe de groupement des obligataires prenant, à une certaine majorité, des décisions obligatoires pour la minorité, plus un droit de contrôle attribué à ces groupes à l'effet de permettre aux obligataires de défendre contre les sociétés leurs droits généraux et spéciaux.

Nous sommes persuadés que certains de ces principes pourraient trouver, dans le cas qui nous occupe, une application excellente. Sur la demande des maisons d'émission ou des Associations de porteurs, un article devrait être introduit dans tout contrat d'emprunt d'Etat, en vue de prévoir et reconnaître :

1° La convocation des porteurs de titres de même catégorie de la dette en assemblée générale ;

2° Le droit pour cette assemblée de discuter avec l'Etat les modifications que celui-ci désire apporter aux conditions originaires de l'emprunt, en spécifiant les cas où cette assemblée aurait à se prononcer, et en fixant une majorité nécessaire

pour que les décisions de l'assemblée soient opposables à tous les porteurs de titres [1].

3° Le droit pour cette assemblée de désigner un ou des représentants ayant tous pouvoirs pour régler certaines questions avec l'Etat débiteur, pour prendre possession des garanties affectées, pour faire procéder à une inscription hypothécaire, etc.

Telle est ici notre conclusion. Nous estimons que cette innovation présenterait de sérieux avantages et pourrait être réalisée dans la plupart des cas, pour le plus grand intérêt non seulement des porteurs, mais aussi de l'Etat. Celui-ci, en effet, en donnant à ses prêteurs une semblable garantie, améliorerait de beaucoup les conditions de l'emprunt. Une clause de ce genre constituerait un engagement formel de la part de l'Etat et l'emprunteur ne pourrait invoquer sa souveraineté pour s'y soustraire.

II

LES ASSOCIATIONS DE PORTEURS DE VALEURS ÉTRANGÈRES

Une organisation bien comprise est indispensable aux porteurs s'ils veulent arriver à exercer une influence effective sur les pouvoirs publics étrangers. Des groupements isolés, surgissant subitement, ne peuvent que difficilement obtenir des résultats appréciables, car, non seulement l'expérience leur fait défaut, mais encore trop souvent, ils manquent de prestige.

[1] Rappelons que lors de l'impôt sur les coupons, en Espagne, en 1900, la mise en vigueur des conditions nouvelles, avait été subordonnée à l'approbation des trois quarts, au moins, des porteurs de la Dette extérieure en circulation à l'étranger (convention du 14 juillet 1900, art. 2; Annexes au *Rapport de l'Association nationale des porteurs français* (1899-1901) p. 82. Ce principe majoritaire est admis dans la loi fédérale suisse pour la poursuite pour dettes et la faillite. (V. art. 305, 311 de la loi).

Aussi la nécessité de créer des groupements permanents s'est-elle depuis longtemps fait sentir ; on est arrivé, dans plusieurs pays, à la conviction, qui se généralise de plus en plus, que des associations pouvant mettre à la disposition des porteurs de titres, désirant se grouper, un personnel tout organisé et des archives complètes, étaient la meilleure mesure pour préparer la défense des porteurs, et faire valoir leurs droits.

Mais, abstraction faite de cette question administrative et documentaire, il y a un grand avantage pour un pays à posséder le moyen d'exercer une influence à l'extérieur, en dehors des pouvoirs officiels. Le crédit moral de semblables associations, si elles sont judicieusement dirigées, peut devenir considérable ; leurs décisions pourront prendre l'importance de décrets ministériels, et les communications qu'elles adresseront aux gouvernements étrangers donneront parfois des résultats comparables à ceux qu'obtiendrait un ultimatum du gouvernement. Très souvent, alors qu'un ministre des affaires étrangères pourrait craindre des complications diplomatiques et hésiterait pour cela à intervenir directement dans la liquidation de certaines créances d'Etats étrangers, les Associations nationales pourront agir presque avec la même autorité, sans avoir à redouter une semblable conséquence. En effet, ces institutions sont presque toujours en relations directes avec les ministères chargés de la protection à l'étranger des intérêts des nationaux, et les gouvernements étrangers savent fort bien reconnaître, dans les avis amiables qui leur sont donnés par les associations, la voix plus menaçante de ceux qui ont la compétence pour ordonner, s'il y a lieu, une intervention. L'association peut être chargée de toutes négociations, de toutes démarches préalables ; tout en défendant les intérêts de ses créanciers, elle exercera, au point de vue diplomatique, un rôle préventif et préparatoire. Avec infiniment plus d'autorité que si l'Etat débiteur n'avait devant lui qu'un groupe provisoire, éphémère, l'association pourra faire valoir ses arguments, dicter à l'Etat débiteur des conditions et aussi consentir certains sacrifices. Ajoutons que ces associations, ne tirant aucun

profit direct de leur activité [1], ne distribuant pas de dividendes, — leurs ressources provenant presque toujours des contributions volontaires de leurs membres — elles peuvent plus impartialement conseiller les porteurs que ne le ferait telle grande banque. Mais, en relations très suivies avec les pouvoirs publics, les Bourses et les établissements financiers, dirigées par des individualités souvent considérables et très compétentes, elles peuvent facilement obtenir certaines sanctions, comme le blocus de la cote, par exemple.

Nous résumerons notre pensée en disant que l'importance de ces associations est considérable et la diversité de leurs moyens d'action illimitée. Aussi y aura-t-il un intérêt des plus évidents pour les porteurs à rechercher leur collaboration et leur protection souvent tutélaire : ils trouveront là un moyen d'économiser du temps et de l'argent, ils obtiendront une plus grande célérité dans leurs négociations et l'espoir de conditions meilleures. [2]

Cependant il est un point sur lequel on ne saurait trop insister : *le succès de ces associations dépend surtout de leur complète indépendance*. Si des établissements financiers, des maisons d'émissions peuvent parfois les subventionner, ces associations ne doivent en aucun cas devenir l'instrument de telle ou telle banque importante. Pendant longtemps les maisons d'émission ont pris sur elles de régler à elles seules les conditions des arrangements avec les Etats débiteurs ; ces derniers avaient

[1] Ceci est une condition du succès de ces associations ; nous relèverons toutefois certains exemples d'associations organisées sous forme de sociétés anonymes.

[2] Il peut arriver que, en cas de suspension par un Etat du service de ses intérêts, les associations émettent des certificats provisoires constatant la créance des porteurs de titres. Très souvent, dans la suite, l'Etat débiteur reconnaît ces certificats. C'est ainsi qu'il y eut reconnaissance par le gouvernement portugais des certificats émis par l'Association des détenteurs belges pour réserver les droits des détenteurs à la partie impayée des coupons (*Rapport annuel*, 1902-03, p. 13). Citons encore, afin de démontrer qu'il n'y eut pas là un fait unique, les certificats distribués aux porteurs de fonds grecs par le Council of Foreign Bondholders.

tout intérêt à recourir à des bailleurs de fonds qui, en vue de préparer quelque nouvelle affaire, sacrifiaient sans ménagement les intérêts des porteurs. Une association qui serait sous l'unique égide d'une ou de quelques grandes maisons d'émission pourrait ne pas remplir son but, et, en suivant trop docilement les avis qui lui seraient donnés, susciter des méfiances. Une association trop directement dépendante d'une grande banque n'aura qu'un crédit limité et ne traitera qu'un nombre restreint d'affaires, car il faut redouter, ici comme ailleurs, les jalousies commerciales ; les banques, sauf celles avec lesquelles la banque protectrice sera en relations intimes, se tiendront à l'écart de l'association et des comités de défense qu'elle constituera. Le résultat espéré ne pourra pas être alors atteint et la responsabilité de cet échec incombera aux promoteurs de l'initiative qui auront méconnu l'esprit d'autonomie appelé à inspirer ce genre d'institutions.

Les deux principes fondamentaux à la base de ces associations sont, nous le répétons : indépendance absolue et désintéressement complet. L'association doit se réserver son entière liberté et ne rechercher, sous aucun prétexte, un profit commercial.

Le but de ces associations peut être établi de la façon suivante : organisation de la défense des droits des porteurs par les porteurs eux-mêmes, avec le concours d'institutions *ad hoc* ; consultation des porteurs de titres dans tout arrangement relatif à leurs créances ; publicité des renseignements intéressant les porteurs.

Une des caractéristiques de ces Associations est leur création par nationalités. Nous allons étudier rapidement le fonctionnement des Associations anglaise, française, belge, suisse, allemande. Les titres viendront se grouper suivant la nationalité des porteurs, ce qui, au premier abord, peut paraître bien étrange, vu l'internationalisme du capital. Il faut rechercher l'explication de ce fait dans son origine historique : la première association en date est la « Corporation of Foreign Bondholders » d'Angleterre, qui poursuit un but purement national ; les as-

sociations qui se créèrent plus tard sur le continent suivirent l'exemple donné.

Lorsque des créanciers d'un Etat étranger se rencontrent dans plusieurs Etats, les associations de ces pays seront presque toujours d'accord pour adopter une tactique unique. Mais il pourra se faire que les intérêts des associations soient différents, opposés même, que telle catégorie de prêteurs estime posséder des droits supérieurs à ceux de telle autre — et ceci par nationalité, les titres se groupant presque toujours par catégories dans des pays différents. Les associations pourront alors opposer prétention à prétention, mais elles sauront aussi, par des sacrifices réciproques, aplanir préalablement les difficultés, afin de ne pas faire perdre à la masse des créanciers, en persistant dans des zizanies que le débiteur saurait exploiter, les bénéfices d'un accord entre prêteurs.

Nous allons donner quelques indications sommaires sur ces associations telles qu'elles existent dans plusieurs pays.

La CORPORATION OF FOREIGN BONDHOLDERS [1] a pour principal objet de protéger les intérêts des porteurs de titres étrangers. Elle constitue des dossiers des différents Etats dont les Dettes l'occupent, les met à la disposition des intéressés et publie des rapports annuels très documentés. En vertu d'un Acte du Parlement de 1898, le Conseil de la Corporation est composé de 21 membres, dont 6 sont nommés par l'Association centrale des banquiers, 6 par la Chambre de Commerce de Londres, et 9 cooptés par le Conseil lui-même.

Le Conseil a toute latitude pour agir de façon à servir au mieux les intérêts des porteurs. Il peut intervenir directement, si les droits des porteurs sont lésés par les actes de gouvernements étrangers, mais, en pratique, le Conseil est sollicité par les intéressés de convoquer une assemblée publique de porteurs de titres et de proposer la nomination d'un comité.

Les comités décident, en général, d'agir conformément aux

[1] La plus ancienne des associations de ce genre, fondée le 1er août 1868. Les règlements actuellement en vigueur sont de 1898. Reconnue par un acte du Parlement (1898).

règles de la Corporation ; ils poursuivent les négociations en vue d'un arrangement, et ils informent le Conseil, s'il y a lieu, de recommander à l'acceptation de l'assemblée générale des créanciers les propositions faites par un gouvernement étranger. Mais le Conseil se réserve une entière liberté d'action. Pendant plus de trente ans aucun désaccord ne s'est produit entre ce dernier et les différents comités de porteurs de fonds d'Etats. Le président et le vice-président du Conseil sont d'office membres du Comité des porteurs ; d'autres membres du Conseil peuvent encore leur être adjoints, en vue de mieux établir le contact avec le Conseil. Il y a, en général, 15 à 20 comités séparés affiliés à la Corporation, et comprenant environ 200 membres.

Le Conseil fournit aux Comités des locaux et un personnel composé de spécialistes ; il peut faire des avances de fonds pour assurer la marche des négociations, qui sont presque toujours longues et coûteuses. Indépendamment des frais de négociations et de litiges, les dépenses annuelles ordinaires de la Corporation atteignent 9 à 10.000 L. St. ; le président reçoit une indemnité annuelle de 1000 L. St., le Vice-président 500 L. St. et les autres membres 100 L. St.[1].

Les membres des Comités travaillent gratuitement ; en revanche, ils n'ont pas de responsabilité personnelle ; mais en cas de succès dans les négociations, il pourra leur être attribué une rémunération modérée.

La Corporation avait à la fin de l'année 1906 un capital de 176.000 L. St. Elle espère arriver un jour à posséder une fortune dont l'intérêt sera suffisant pour couvrir ses dépenses courantes. La Corporation a été appelée à s'occuper depuis sa fondation de règlements de dettes atteignant un montant de 25 milliards de francs. En présence des résultats obtenus, les frais qu'ont entraînés les négociations paraîtront bien minimes [2].

[1] La Corporation tire ses ressources principales des subventions payées par les comités de porteurs en faveur du but général poursuivi par la Corporation.

[2] Voici quelques renseignements supplémentaires que nous extrayons des statuts : Il y a quatre assemblées générales par an.

L'Association nationale des porteurs français de valeurs étrangères [1] a pour objet d'organiser d'une « manière permanente la représentation des porteurs français, en vue de la protection des capitaux de l'épargne nationale placés à l'étranger ». Dans ce but, disent les statuts, elle constitue des archives réunissant les documents, renseignements et informations concernant les valeurs étrangères émises ou négociées en France ; elle entretient à l'étranger des correspondants, mandataires ou agents, elle convoque toutes assemblées de porteurs en vue de délibérer sur l'intérêt commun, elle arrête toutes dispositions pour la défense de leurs droits ; elle constitue ou provoque la constitution de tous groupements [2], comités ou syndicats, partout où besoin sera, les représente et les fait représenter, tant en France qu'à l'Etranger ; prend toute mesure, présente toute requête et

Le président et le vice-président sont nommés pour une année ; ils peuvent être réélus ; le Conseil est convoqué par le président ou le vice-président ; le quorum nécessaire pour la validité des délibérations du Conseil est de sept membres et de trois pour les Comités (de deux si les Comités comptent trois membres seulement). Le Conseil peut charger des comités de la représentation des porteurs de titres ; il peut déterminer leurs fonctions et leur procédure ; il nomme les fonctionnaires de l'administration de la corporation ; il contrôle la constitution des comités et peut les dissoudre. Les comités n'emploieront personne sans le consentement du Conseil.

Les Comités agissent de concert avec le Conseil et ne concluent pas d'arrangements particuliers, ni ne prennent d'action indépendante sans son consentement. Ils ont pour fonction de délibérer et de donner leur avis sur la ligne de conduite à suivre. Le Conseil se réserve la faculté d'adopter des mesures distinctes et indépendantes et d'agir avec ou sans le concours des comités.

[1] Fondée en 1898, à Paris, où se trouve son siège, avec le concours de la Chambre syndicale des agents de change.

[2] Voici un éclaircissement concernant ces groupements (Extrait de la Notice précédant les rapports annuels de l'Association). « Son intervention (de l'association) se manifeste particulièrement le jour où, une valeur étrangère négociée sur le marché français se trouvant en souffrance, l'Association est sollicitée par divers intéressés de s'en occuper, et que les circonstances et l'importance des intérêts engagés lui paraissent justifier suffisamment cette intervention. En ce cas, si elle juge utile de grouper les porteurs,

adresse toutes protestations aux pouvoirs publics ; elle provoque l'intervention et sollicite l'appui du gouvernement français ; elle intervient, s'il y a lieu, au nom des porteurs, elle agit dans leur intérêt par les voies amiables ou autres, et ce par tous les moyens utiles, elle entre en rapport avec toutes institutions ou comités organisés à l'étranger, ayant un but ou des intérêts similaires, en vue d'une action commune à exercer.

L'Association s'interdit toute opération financière ou à la Bourse.

Elle est composée :

a) De membres associés, dont le nombre était limité originairement à 25, s'engageant à faire partie de l'Association pendant cinq années et de payer une cotisation annuelle de 4000 fr. Ils sont admis par l'Assemblée générale.

b) De membres adhérents, en nombre illimité, payant une cotisation annuelle de 12 francs, rachetable par un versement unique dont le montant ne peut être supérieur à 500 francs. Ils sont admis par le Comité de direction.

c) De membres donateurs.

Les membres associés et les adhérents peuvent avoir communication des dossiers des archives [1].

Les ressources de l'Association comprennent les cotisations des membres, des subventions, les sommes qui pourront être versées à titre d'indemnité, notamment par les divers comités

directement ou en comité spécial, les adhésions données n'entraînent pour les intéressés, ni dépôt de titres, ni cotisation, le concours apporté par l'Association à ces groupements ou comités étant *complètement gratuit*.

L'Association met ainsi les porteurs en situation de se défendre eux-mêmes, et de prendre toutes décisions utiles à leurs intérêts avec l'appui matériel et moral d'une organisation absolument indépendante et ne visant à aucun bénéfice. »

[1] « Les adhérents ont la faculté de faire connaître à l'Association les valeurs étrangères auxquelles ils s'intéressent, afin qu'elles puissent leur adresser toutes informations utiles le jour où elle aura jugé son intervention justifiée pour une de ces valeurs ». (Extrait de la Notice des Rapports annuels).

spéciaux auxquels l'Association aura assuré le concours de ses divers services ; les dons, legs, bonis, etc.

L'*Administration de l'Association* est confiée à un Comité de Direction sous le contrôle d'un Conseil général.

Le *Conseil général* est nommé par les membres de l'Association et pris parmi eux. Il est composé de 9-15 membres ; il se réunit sur la convocation du président, qui est en même temps président de l'Association ; il nomme le directeur de l'Association ; il prend ses décisions à la majorité des voix. Le Conseil donne au Comité de Direction des indications générales sur son mode d'action, et statue sur les points importants qui lui sont soumis par le Comité de Direction.

Le *Comité de Direction* est composé de 4 membres, dont le vice-président du Conseil général, qui préside le Comité, et le directeur de l'Association. Sa mission est d'administrer journellement l'Association, dans ses intérêts matériels et moraux. Les délibérations sont prises à la majorité des membres présents. Le Comité représente l'Association vis-à-vis des pouvoirs publics et des tiers, et confère tous mandats et délégations à cet effet ; il convoque toutes assemblées de porteurs, organise tous syndicats, comités spéciaux ou groupements de porteurs ; il nomme le personnel, etc.

Le Directeur représente l'Association dans les instances judiciaires, à défaut d'un mandataire spécial désigné par le Comité de Direction. Les membres du Conseil général et du Comité de Direction n'encourent aucune responsabilité personnelle.

Les membres de l'Association n'ont d'autres obligations que de verser leurs cotisations. L'Association tient annuellement une Assemblée générale ; les membres adhérents n'y ont que voix consultative.

ASSOCIATION POUR LA DÉFENSE DES DÉTENTEURS DE FONDS PUBLICS [1] (Belgique). Le *but* de l'Association est indiqué dans l'article premier : « la défense des intérêts des détenteurs de

[1] Fondée en 1898 ; siège à Anvers.

fonds publics[1] ». Les moyens d'action sont les mêmes que ceux indiqués pour l'Association nationale des porteurs français. Les membres de l'Association exercent gratuitement leurs fonctions, et n'ont droit à aucune part de bénéfices, à aucun dividende. Mais certaines indemnités peuvent être allouées pour services importants à des membres des Comités spéciaux, sous réserve de l'approbation du Comité central. L'Association s'interdit toute opération financière autre que le placement de son capital, et toute ingérence dans la politique de la Belgique. Les membres de l'Association ne contractent ni obligations, ni responsabilité personnelle, à raison de leurs fonctions. Ils n'ont aucun droit personnel sur le capital de l'Association et renoncent à toute réclamation à cet égard, tant pour eux que pour leurs héritiers. En cas de dissolution de la société, la totalité du capital sera affectée à des œuvres de bienfaisance ou d'utilité générale.

Le *capital de l'Association* est formé par les remboursements obtenus à la suite d'arrangements négociés, par des dons volontaires et par les cotisations annuelles des membres, dont le montant est déterminé chaque année par l'Assemblée générale ordinaire.

L'Association est administrée par un comité central composé : 1° de membres nommés par l'Assemblée générale de l'Association ; 2° de délégués des institutions de la Bourse d'Anvers ; 3° du président et d'un délégué de chacun des comités spéciaux en fonctions.

Le Comité central représente l'Association ; il nomme les employés qui sont sous l'autorité d'un secrétaire général.

Constitution des Comités spéciaux. L'art. 17 s'exprime comme

[1] L'Association française dit : « la protection des capitaux de l'épargne nationale placés à l'étranger ». Mais l'art. 18 des statuts de l'Association belge stipule : « lorsqu'il s'agit de la création d'un comité spécial pour la défense des intéressés dans une société commerciale... » D'où nous pouvons déduire que l'action de cette Association n'est pas exclusivement restreinte aux seuls fonds publics. Les rapports annuels démontrent, en effet, que l'Association belge s'est préoccupée aussi des fonds engagés dans des sociétés, etc.

suit : « Lorsqu'il juge utile de créer un Comité spécial pour la défense d'une catégorie de détenteurs de fonds publics, le comité central désigne deux au moins de ses membres chargés de convoquer les intéressés en une assemblée publique. Cette assemblée se prononce sur l'opportunité de la constitution du Comité spécial, et nomme éventuellement les personnes appelées à en faire partie. Les membres de tout Comité spécial sont au nombre maximum de 8, y compris les 2 membres désignés par le Comité central et qui en font partie de droit. Les détenteurs ainsi désignés et acceptant ces fonctions sont censés adhérer aux statuts et deviennent membres de l'Association pour la durée de leur mandat. Le Comité spécial forme son bureau et nomme son délégué au Comité central. » Tout Comité spécial agit sous le titre de : « Association pour la défense des détenteurs de fonds publics. Comité des détenteurs de.... » Tout comité spécial est entièrement libre dans son action. Tout arrangement négocié par un Comité spécial devra être approuvé et contresigné par le Comité central, représenté par son ou ses délégués. Chaque année, tout Comité spécial remettra au Comité central un rapport sur ses travaux pendant l'année écoulée. Lorsqu'un Comité spécial a terminé sa mission, ou ne peut fournir de raisons suffisantes pour continuer à subsister, le Comité central peut en prononcer la dissolution. Appel de cette décision peut être porté devant l'assemblée générale des membres de l'Association, qui se prononcera à la majorité des trois quarts des membres présents. Les dossiers du Comité dissous seront remis au Comité central.

Chacun des Comités spéciaux aura le droit de se faire assister par un conseil juridique désigné par le bureau du Comité central. Le Comité central ou le Comité spécial intéressé a le droit d'imposer toute mesure de vérification ou de contrôle qu'il juge nécessaire [1].

[1] On peut remarquer une certaine différence entre les modes français et belge de groupement. Tandis que l'Association française laisse aux groupes une très grande indépendance, le système belge met les comités spéciaux sous une sorte de tutelle exercée

Chaque année a lieu une assemblée générale. Le Comité central peut convoquer des assemblées générales extraordinaires.

Nous pouvons signaler, *en Suisse*, la création d'une société nouvelle, datant de 1906 : La SOCIÉTÉ ANONYME FIDUCIAIRE SUISSE (SCHWEIZERISCHE TREUHANDGESELLSCHAFT) régie par les articles 612 et suivants du Code fédéral des Obligations. Déjà lad énomination de « Société anonyme » fait entrevoir que nous nous trouvons ici en présence d'une institution très différente des Associations que nous avons rencontrées en Angleterre, en Belgique et en France. Si nous la mentionnons, c'est que l'article 2 des statuts qui indique l'objet de la société, contient, au chiffre 4, la représentation des porteurs de valeurs suisses ou étrangères, particulièrement la représentation des droits communs aux porteurs de titres d'emprunts ; l'institution de comités de défense ; la participation à de semblables comités et l'administration des secrétariats de ces comités.

Mais cette représentation des porteurs n'est point le but unique poursuivi par cette société ; ce n'est là qu'une des faces de son activité. Elle joint à cette représentation des porteurs des travaux de revision, de vérifications de bilans, de gérances de fortunes, de liquidations de toutes espèces, de réorganisation de sociétés commerciales ; elle assume les fonctions d'agents financiers pour des Etats étrangers, des sociétés ou corporations étrangères, etc.

Le capital social est d'un million de francs, divisé en actions de mille francs. Les organes de la Société sont l'assemblée générale, le Conseil d'Administration et les Contrôleurs. La société distribue un dividende.

par le Comité central ; mais les comités spéciaux conservent cependant en Belgique une certaine liberté d'action. En revanche, en Angleterre, l'action des comités de porteurs est très limitée ; le Council a les pouvoirs les plus étendus. On peut établir le rapport suivant entre ces trois associations pour ce qui regarde les pouvoirs de l'organe central vis-à-vis des comités de porteurs : Angleterre $>$ Belgique $>$ France.

Nous avons ici une représentation des porteurs d'un genre très différent de ceux étudiés par nous précédemment. Nous avons exposé nos idées sur les principes qui doivent présider au groupement des porteurs, et nous n'y reviendrons pas. La Société est trop jeune, du reste, pour que l'on puisse juger des résultats qu'elle a obtenus. Mais, pour notre part, nous préférerions voir suivre en Suisse l'exemple qui nous a été donné par l'Angleterre, la France et la Belgique, c'est-à-dire l'institution d'une Association indépendante, sans autre but que la défense et la représentation des porteurs, et organisée sous une forme non commerciale.

En *Allemagne*, les tentatives faites pour opérer une union des comités de défense n'ont pas été couronnées de succès. Morgenstern [1] constate qu'elles ont jusqu'ici complètement échoué; les maisons d'émission ne paraissent pas étrangères à cette situation.

Nous pouvons toutefois signaler la « DEUTSCHE TREUHAND GESELLSCHAFT [2]», une société par actions. L'objet de son activité ne se concentre pas exclusivement sur la représentation des porteurs de titres (obligations de sociétés et fonds d'Etat allemands ou étrangers, dans le sens de la loi de l'Empire du 4 décembre 1899), et sur la constitution de comités de défense, mais, comme la Société fiduciaire suisse, la Deutsche Treuhand Gesellschaft remplit les fonctions d'exécuteurs testamentaires, de vérification et de surveillance, de réorganisation de sociétés, de représentation, comme agents, d'Etats, de sociétés et corporations étrangères, etc.

Elle a un capital d'un million et demi de marks.

Organes de la Société

a) Un Conseil d'administration de 3 membres au moins ; ce

[1] *Eine deutsche Schutzvereinigung von Besitzern fremder Werthpapiere.* Berlin, 1899, p. 15 et suivantes.

[2] Statuts du 9 décembre 1901. Mais la création de la société est antérieure à cette date.

chiffre peut être aussi augmenté par l'assemblée générale appelée à désigner les personnes qui doivent composer ce conseil. Le conseil nomme les fonctionnaires principaux de la société, juge de l'opportunité de la création d'agences, décide de l'achat ou de la vente d'immeubles pour le propre compte de la société, etc.

b) Un *Comité* composé d'un ou plusieurs membres, suivant décision du Conseil d'Administration ; ce comité représente la société judiciairement et extra-judiciairement.

c) L'*Assemblée générale*.

Cette société constitue un fonds de réserve, répartit des dividendes ; le Conseil d'administration touche une part des bénéfices.

Le professeur Morgenstern a exposé dans sa brochure [1] un projet d'association pour les porteurs allemands. Des membres payeraient une modeste cotisation (5 à 10 marks) ; il y aurait un comité de 30 membres, dont 15 à Berlin, apportant au Verein une contribution d'au moins 3000 marks. Cette association tiendrait des assemblées générales annuelles successivement dans les principales villes de l'Allemagne.

[1] Do., p. 27 et suivantes.

CHAPITRE VIII

Les Bourses et les Fonds d'Etats étrangers.

Nous voudrions encore, à la fin de cette étude, jeter un rapide coup d'œil sur l'admission des fonds d'Etats étrangers à la cote des principales Bourses européennes. Cette question revêt une grande importance pour le sujet que nous traitons. En effet, il convient d'être renseigné sur les conditions dans lesquelles un Etat peut mettre ses titres sur le marché international et de savoir dans quelle mesure les pouvoirs publics et les comités des Bourses pourront refuser de les inscrire à leur cote. Si les porteurs, la diplomatie et les gouvernements peuvent exercer une action directe sur l'Etat débiteur qui ne satisfait pas à ses obligations et lui faire rapporter telle mesure qui léserait les intérêts des porteurs de ses titre, n'y aurait-il pas aussi, en dehors de l'intervention, quelque procédé efficace pour amener rapidement à composition un Etat débiteur ? Les titres d'un Etat mauvais payeur ne pourraient-ils pas être exclus du marché, au moins dans une certaine mesure, sur décision des comités de Bourse ou du gouvernement ?

Nous allons indiquer, sommairement, d'après les documents officiels, quelles sont les formalités à remplir par un Etat étranger pour voir ses titres inscrits à la cote des principales Bourses européennes, et quels sont à cet égard les pouvoirs du gouvernement et des Comités qui ont la responsabilité du marché.

ALLEMAGNE. Les dispositions concernant l'admission des titres

à la cote des Bourses allemandes sont contenues dans la loi (Börsengesetz) du 22 juin 1896, aux articles 36 et suivants [1].

Les titres sont admis à la cote de chaque bourse par une commission [2], dite Comité d'admission, dont la moitié des membres au moins devront être des personnes non inscrites sur le registre de Bourse [3]. Les membres de la Commission qui sont intéressés à l'introduction d'un titre sur le marché, sont exclus de la délibération et de la décision relatives à son admission à la cote.

Le Comité d'admission a pour mission et pour devoir :

a) d'exiger la présentation des documents qui doivent servir de base aux titres à émettre et d'examiner ces documents ;

b) de faire en sorte que le public soit renseigné le mieux possible sur toutes les conditions de fait et de droit des titres à émettre, et de ne point autoriser l'émission en cas d'insuffisance de renseignements.

L'article 38 indique, entre autres conditions d'admission : « Sauf pour les emprunts de l'Empire et des Etats allemands, il sera publié avant l'admission un prospectus [4] qui devra con-

[1] Apt : *Das Börsengesetz mit Ausführungsbestimmungen.* Berlin, 1897. — Delamotte : *Les Bourses allemandes* (*Val. mob.*, II, N° 50).

[2] A côté des commissions locales existe une Commission des Bourses de 30 membres au moins.

[3] Ce registre de Bourse est ouvert près de chaque tribunal compétent pour la tenue du registre de commerce ; y sont inscrits les noms des personnes qui désirent participer à des opérations de Bourse à terme sur les marchandises ou sur les titres ; l'inscription est faite sur le registre du ressort où l'intéressé a son établissement industriel ou à défaut, son domicile. Ce registre est public. (Art. 54 et suivants de la loi).

[4] L'art. 43 établit la responsabilité de l'émetteur concernant le prospectus. Si un prospectus, à l'appui duquel des titres ont été admis à la cote de la Bourse contient des inexactitudes dans les indications ayant une importance pour l'appréciation de la valeur de ces titres, les personnes qui ont publié ce prospectus, ainsi que celles qui l'ont fait publier, si elles en ont connu les inexactitudes ou si elles devaient les connaître à moins de commettre une faute lourde, seront solidairement responsables envers tous détenteurs de tels titres du dommage qui lui aurait été causé par suite des inexactitudes de données fournies. Il en est de même si le prospectus

tenir les indications permettant d'apprécier la valeur des titres à admettre ; la même disposition est applicable aux conversions et aux augmentations de capital. Le prospectus devra faire ressortir la quantité des titres mis sur le marché et de ceux qui sont provisoirement exclus du marché, ainsi que la durée de cette exclusion. »

Le gouvernement de l'Etat intéressé (article premier) pourra dispenser de l'obligation du prospectus les emprunts complètement garantis par l'Empire ou par un Etat confédéré, ainsi que les emprunts communaux, les emprunts des institutions communales de crédit et des établissements de crédit hypothécaires placés sous le contrôle de l'Etat.

c) De ne pas autoriser des émissions susceptibles de *porter préjudice à des intérêts généraux importants*, ou qui auraient pour but d'exploiter le public. Le comité d'admission peut refuser une émission sans avoir à donner les motifs de sa décision.

Les Comités d'admission ont le droit d'exclure des cotes de la Bourse les titres qui y ont été admis.

L'admission de titres des emprunts de l'Empire et des Etats allemands ne peut être refusée.

Lorsque le Comité d'admission d'une Bourse aura rejeté une demande d'admission de titres à la cote de la Bourse, il communiquera le refus aux Comités directeurs des autres Bourses allemandes de valeurs.

On indiquera si le rejet a été décidé par suite de circonstances locales ou pour d'autres motifs. Dans ce dernier cas, l'admission ne peut être accordée par une autre Bourse qu'avec le consentement de celle qui a rejeté le titre.

est incomplet par suite de l'omission de circonstances essentielles, lorsque ces omissions sont préméditées ou proviennent d'un examen volontairement insuffisant de la part des personnes qui ont publié le prospectus ou de la part de celles qui l'ont fait publier.

Pareille responsabilité n'est pas moins encourue alors même qu'il serait déclaré dans le prospectus que les indications qu'il contient émanent d'un tiers.

Les art. 44 et suivants indiquent certaines conditions restrictives de cette responsabilité.

Celui qui requiert l'admission d'un titre aura à déclarer si la demande d'admission a déjà été présentée à une autre Bourse ou si elle est présentée simultanément à plusieurs Bourses. Dans ce dernier cas, le titre ne pourra être admis par une Bourse qu'avec le consentement des Comités d'admission des autres Bourses.

ANGLETERRE. L'art. 139 du règlement du Stock Exchange [1] dit que :

« Le Comité peut faire opérer l'inscription à la cote officielle de toute valeur d'une importance suffisante.

Les demandes pour cette inscription doivent être adressées au Secrétaire du Département des Actions et Emprunts, et doivent présenter les conditions requises que le Comité pourra fixer de temps à autre.

Chaque demande est subordonnée à trois jours de publicité.

Un courtier et un membre de la Bourse peuvent être autorisés à donner au Comité toute information sur la valeur, et à lui fournir tous les détails qu'il peut réclamer.

BELGIQUE. L'admission des Fonds d'Etats à la cote de Bruxelles [2] est subordonnée aux conditions suivantes :

La demande d'introduction d'une valeur à la cote est adressée par écrit à la Commission. Elle est accompagnée d'un spécimen des titres, de l'indication du taux d'émission et, s'il s'agit d'une valeur belge, de la maison chargée du paiement des coupons à Bruxelles.

Quant aux valeurs étrangères, elles ne peuvent être admises à la cote que si elles le sont dans leur pays d'origine, et s'il est justifié de la régularité des actes qui les concernent.

[1] Satterthwaite : *Rules and Regulations of the Stock Exchange* 1906. Voir aussi la citation de M. Lacombe que nous donnons plus loin.

[2] *Règlement communal de la Bourse de Commerce de Bruxelles.* Ch. IV.

L'impétrant doit, de plus, fournir toute autre pièce dont la commission juge la production nécessaire.

La désignation des valeurs pour lesquelles la cote est régulièrement demandée, est affichée pendant huit jours, au moins, et pendant ce délai, la Commission reçoit toutes les observations qui lui sont faites par écrit. Après quoi, elle statue sur la demande.

La Commission peut, à la majorité des deux tiers des membres présents, rayer de la cote les valeurs pour lesquelles on ne se serait pas conformé aux règles ci-dessus, ainsi que celles qui, faute de transaction, cesseraient d'y figurer utilement, ou dont la négociation au parquet lui paraîtrait contraire à l'intérêt public.

Le 8 février 1899, la Commission de la Bourse d'Anvers vota « qu'aucun nouvel emprunt de l'Etat argentin ne sera plus admis à la cote aussi longtemps que les dettes actuellement en souffrance n'auront pas été l'objet d'un arrangement avec les détenteurs. Cette décision ne vise pas seulement certaines dettes provinciales et les cédules provinciales or et papier, mais aussi les coupons, échus le 1er mars 1891, de l'emprunt argentin 4 ½ intérieur . [1]»

L'Etat n'intervient nullement en Belgique [2] dans les admissions à la cote ; celles-ci sont souverainement prononcées par un Comité de Bourse, institution essentiellement privée, qui fixe librement les conditions auxquelles les demandeurs doivent satisfaire.

FRANCE. Admission à la cote officielle de la Bourse de Paris.

L'Etat étranger qui désire faire admettre à la cote officielle les titres de ses emprunts doit, au terme du règlement du mois de juin 1898, remplir les formalités suivantes :

1° — Demande au syndic de la compagnie des agents de change (il n'y a pas de formule obligatoire).

[1] *Rapport de l'Association des détenteurs de Fonds publics.* 1898-1899, p. 32.

[2] Lacombe : *Association nationale des porteurs français. Rapport* 1899-1900, p. 42.

2° — Lois ou décrets qui ont créé ou autorisé l'emprunt.

3° — Certification, par l'autorité consulaire établie en France, que la valeur est cotée officiellement, dans son pays d'origine, à moins qu'il n'y existe pas de Bourse officielle, auquel cas le fait serait constaté par le certificat. Cette certification, traduite en français s'il y a lieu, doit être dûment légalisée par le ministre des affaires étrangères à Paris.

4° — Spécimen des titres provisoires ou définitifs, avec indication des coupures, s'il y en a, et dans ce cas, des numéros adhérents à chacune d'elles.

5° — Indication du taux d'émission, de la libération actuelle des titres, des époques de jouissance, de la jouissance courante.

6° — Engagement de fournir à la Chambre syndicale 200 listes de chaque tirage, s'il y a lieu, lesdites listes devant contenir, intercalés en caractères ou couleurs différentes, les numéros des titres sortis antérieurement et non présentés au remboursement.

7° — Engagement de procéder, sur simple demande appuyée d'un jugement de la Chambre syndicale, à l'échange des titres qui, en raison de leur état matériel, ne pourraient pas être admis dans les livraisons.

8° — Indication de la Caisse chargée, à Paris, du service des titres et des coupons.

9° — Traduction française, en due forme, de toutes pièces produites en langue étrangère.

La Chambre syndicale examine ces documents et accorde l'admission, la refuse ou l'ajourne.

Toutefois, en ce qui concerne les fonds d'Etats étrangers, la Chambre syndicale n'est pas seule à prononcer sur l'admission d'un titre à la cote officielle [1]. Le gouvernement doit aussi, auparavant, être consulté sur ce point et donner son autorisation, ceci en vertu de certains décrets ministériels. Le 15 no-

[1] Nous empruntons les renseignements suivants à la communication de M. Pluyette au Congrès des *Valeurs mobilières* de Paris. (Vol. IV, N° 141). Voir aussi : L. Villars (*Val. mob.* IV, N° 146.)

vembre 1825, une circulaire de M. de Villèle, ministre des finances, posa le principe de la nécessité d'une autorisation gouvernementale préalable pour l'introduction en France des fonds étrangers.

Le 13 août 1873, à propos d'une demande d'admission à la cote des fonds égyptiens, M. Magne, ministre des finances disait :

« Aujourd'hui comme alors, il est nécessaire que le ministre des finances et le ministre des affaires étrangères soient mis à même d'apprécier l'un au point de vue de l'intérêt du Trésor, l'autre au point de vue de l'intérêt politique, s'ils n'ont point de motifs de s'opposer à l'inscription sur la cote officielle de fonds publics étrangers dont la chambre Syndicale, au point de vue de l'intérêt du public, aurait jugé la négociation utile et opportune. »

Un décret du 6 février 1880 portait que « le ministre des finances peut interdire la négociation en France d'une valeur étrangère. » Une nouvelle circulaire ministérielle du 12 février 1880 donna sur cette disposition les explications suivantes :

« Rien n'est changé aux lois et règlements actuellement applicables aux fonds d'Etats étrangers.

«...Il a paru utile de rappeler expressément le droit qu'a toujours eu le ministre des finances d'interdire la négociation en France de valeurs étrangères. C'est, en conséquence, sous réserve du droit de surveillance et de contrôle du ministre que les chambres syndicales ont pouvoir d'accorder, refuser, suspendre ou interdire les négociations de cette espèce à leurs Bourses respectives.

«Par suite, toutes les fois qu'une chambre d'agents de change aura cru pouvoir admettre, en principe, à la cote, une valeur étrangère, elle devra en donner avis au ministre des finances et elle ne pourra autoriser la négociation de cette valeur à son parquet avant d'avoir reçu du ministre une autorisation expresse et écrite ».

Il semblerait donc, à la lecture de ces différents extraits de circulaires ministérielles, que le marché français soit tout à fait protégé contre les titres douteux et que les Etats étrangers ne puissent pas trouver de crédit en France sans l'autorisation

du ministre des finances. Mais à côté du marché officiel, il y a en France la coulisse, le marché en banque. Les Etats qui se voient refuser l'accès de la cote officielle, chargent leurs banquiers de faire des démarches auprès du syndicat de la coulisse, qui, presque toujours, autorisera l'inscription à la cote en banque. On a dit [1], sur les inconvénients que présente cette situation que :

« Le syndicat de la coulisse ne saurait avoir plus de droit que le parquet des agents de change ; le gouvernement ne saurait être moins armé pour défendre l'épargne française et l'intérêt national sur le marché libre, qu'il ne l'est pour le défendre sur le marché officiel.

« En conséquence, pour éviter la consécration d'un précédent, dont les suites pourraient devenir désastreuses au point de vue des intérêts généraux du pays, il semblerait nécessaire que le gouvernement exigeât la radiation immédiate de la cote en banque des fonds publics étrangers non admis à la cote officielle, lesquels ont été introduits sur le marché libre sans autorisation ministérielle expresse et écrite. Il nous paraîtrait ensuite indispensable qu'une disposition réglementaire précise fît disparaître, pour l'avenir, toute équivoque, en rappelant que les mêmes principes doivent régir l'introduction de fonds publics étrangers sur le « marché français », qu'il s'agisse du marché officiel ou du marché en banque. »

SUISSE : Conditions d'admission des titres d'Emprunts d'Etats à la cote de la Bourse de Genève.

1° — Adresser une demande au comité de la Société des Agents de change, appuyée par cinq maisons faisant partie de ladite société et accompagnée de cinq exemplaires du prospectus d'émission.

2° — Les coupons des valeur dont on désire l'admission, ainsi que les titres remboursables, doivent être payables sans frais sur la place de Genève ; le renouvellement des feuilles de

[1] Pluyette, do, p. 3-4.

coupons, ainsi que les échanges de titres, doivent se faire sans frais sur ladite place ; les tirages et annonces concernant ces valeurs doivent être publiés au moins dans un journal de cette ville.

3° — Les titres des emprunts d'un montant inférieur à un million ne sont pas admis à la cote.

4° — L'admission d'une valeur à la cote est soumise au paiement annuel d'un droit à verser en mains du trésorier de la Société des agents de change, sauf exception pour les emprunts de la Confédération suisse, du canton de Genève et des municipalités genevoises.

La loi générale sur la Bourse de Genève du 27 juin 1857 stipule, dans son article 2, que « le Conseil d'Etat pourra interdire la cote de valeurs non légalement constituées, et de toutes valeurs étrangères provenant de pays où les valeurs suisses seraient interdites dans les cotes des Bourses de commerce. »

Mais, pour les autres valeurs étrangères, le gouvernement cantonal genevois ne s'est pas réservé, comme le gouvernement français, le droit d'interdire leur négociation à la Bourse.

En résumé, dans les différents pays qui nous ont arrêté, les comités qui président à l'admission des titres à la cote pourront toujours refuser l'inscription des titres des Etats dont les procédés auront donné lieu à des plaintes justifiées. En France, le gouvernement pourrait même refuser cette inscription si la chambre syndicale venait à l'autoriser.

Les Etats ont donc là un moyen de se protéger contre l'envahissement de titres de mauvais aloi. C'est un mode de préservation et de répression énergique ; s'il est exercé contre un Etat ayant besoin de nouvelles ressources financières, on peut prévoir qu'en général ce dernier fera tout pour regagner la confiance et obtenir par là la réadmission de ses titres à la cote.

Mais il se pourrait que la mesure n'atteignît pas son but, car l'Etat en quête de prêteurs a la possibilité de diriger ses démarches d'un autre côté ; si la Bourse de Paris, par exemple, lui refuse l'inscription, telle autre Bourse étrangère, qui n'aura pas

été atteinte par la faillite de l'Etat débiteur, pourra, elle, admettre ces titres à sa cote. Et alors, l'Etat débiteur aura joué une fois de plus ses créanciers. Tel a été parfois le cas.

Nous croyons que d'une manière générale, le meilleur moyen pour contraindre un Etat à admettre les réclamations de ses créanciers et à s'exécuter, serait, non pas la pratique d'une mesure restreinte, mais d'une mesure générale, s'étendant au delà des frontières. Nous voulons dire par là qu'au blocus d'une cote, nous préférerions le blocus des cotes. M. Lacombe disait au Congrès des Valeurs mobilières :

« A côté d'un grand nombre de nations qui empruntent, il y a un très petit nombre de nations qui prêtent. Si un emprunt ne peut être admis sur les places de Londres, de Paris, de Berlin ou de Bruxelles, on ne l'émettra nulle part. Par conséquent, il suffirait d'une entente entre la Chambre syndicale des agents de change de Paris, le comité de la Bourse de Bruxelles, le conseil de la Bourse de Berlin et le comité du Stock Exchange de Londres, pour que l'on fût à peu près certain que toutes les sociétés faisant appel au crédit consentiraient aux conditions qui leur seraient imposées [1]. »

Ce qui est vrai pour les sociétés, l'est ici aussi pour les Etats. Fréquemment cet accord entre les grandes Bourses européennes pourrait se produire et être couronné de succès, car il y aurait alors une complète impossibilité pour un Etat débiteur d'émettre de nouveaux emprunts avant d'avoir donné satisfaction aux justes réclamations de ses créanciers.

« Il faut, a dit encore M. Lacombe [2], que les pays prêteurs s'entendent entre eux, il faut que les pays créanciers se concertent pour que l'un d'eux ne cède pas trop tôt, pour qu'il ne consente pas à une nouvelle émission avant que les autres emprunts précédemment émis par le pays emprunteur soient acquittés, ou qu'un règlement soit intervenu, d'accord entre lui et les porteurs.

[1] Vol. I, p. 195.

[2] *Val. mob.*, I. p. 209.

«C'est ce qui a été compris : dans cette organisation du Stock Exchange, dans les règles que cette corporation s'est imposée à elle-même et qui ont autant et plus de force peut-être que si elles lui avaient été imposées par les pouvoirs publics, il est déclaré qu'on n'admettra à la cote de la Bourse de Londres aucun emprunt émis par un gouvernement qui aurait laissé en souffrance un emprunt antérieur contracté vis-à-vis de sujets anglais, à moins qu'il ne fût justifié d'un accord intervenu et consenti par ses créanciers ; on a ajouté qu'il en serait de même de tout emprunt émis pendant une période de guerre contre l'Angleterre. »

Notre conclusion sur ce point n'ira pas jusqu'à dire que l'on devrait arriver immédiatement à des règles uniformes en ce qui touche l'admission des titres à la cote des différentes Bourses. Ce que nous préconisons pour le moment, c'est plutôt une entente occasionnelle, mais susceptible de devenir définitive le jour où les liens de solidarité qui unissent les différentes Bourses se seront affermis davantage encore. Et ce serait là, pour les intérêts communs à tous les marchés, un progrès considérable.

CONCLUSIONS

Arrivé au terme de cette étude, nous désirons en dégager les lignes essentielles et laisser ainsi au lecteur une impression synthétique.

Nous n'avons pas admis que le contrat d'emprunt d'Etat fût de nature civile, mais nous l'avons considéré comme un acte de l'*imperium* et nous avons souscrit à la théorie de von Bar, d'après laquelle l'Etat, en soumettant le contrat d'emprunt à une loi spéciale, s'est réservé le pouvoir de le modifier par une autre loi, s'il se trouvait n'être plus dans la situation de l'exécuter.

Mais nous n'avons pu faire entièrement nôtre une doctrine qui autoriserait l'Etat à se libérer de tous engagements, d'une manière arbitraire et en ne consultant que son bon plaisir, lorsqu'il a devant lui, non des nationaux, mais des étrangers détenant les titres de sa dette extérieure. Pour que l'Etat puisse s'accorder une pareille latitude, il doit y avoir, selon nous, une juste cause. Si nous avons refusé à l'Etat le pouvoir d'obliger les étrangers, porteurs de titres de la dette extérieure, à subir toutes les réductions qu'il lui plairait de leur imposer, nous dénions tout aussi bien aux créanciers étrangers le droit de contraindre un Etat à exécuter le contrat originaire, à un moment où leur débiteur vient de subir de grands désastres ou

traverse une crise économique assez grave pour que l'on puisse éprouver sur son avenir les appréhensions les plus justifiées.

Dans l'intérêt de leurs ressortissants créanciers de l'Etat étranger, et en vertu du droit de conservation, les Etats auront de leur côté le droit d'intervenir afin d'écarter la lésion dont leurs nationaux sont menacés.

Il existe aussi pour les porteurs, dans les Institutions de défense des droits des créanciers, un moyen de sauvegarder leurs intérêts et d'exercer, sans le concours des pouvoirs officiels, une action efficace. A mesure que s'accroîtra l'importance de ces groupements, les interventions des Etats deviendront plus rares.

Nous préconisons en outre une entente entre les Bourses des principaux centres financiers, permettant, par le blocus des cotes, d'enlever à un Etat qui se déroberait aux légitimes réclamations de ses créanciers toute faculté de contracter de nouveaux emprunts.

Mais pour qu'une solution complète intervienne dans la question qui nous a occupé ici, deux conditions sont encore nécessaires :

Il faudra, en premier lieu, que les capitalistes cessent de considérer les emprunts d'Etats comme ne devant être pour eux qu'une source de gains et leurs gouvernements respectifs comme se trouvant à leur disposition pour défendre par la force leurs intérêts quels qu'ils soient ; ils devront se persuader de plus qu'un Etat, aux fins d'assurer sa conservation, est fondé à réduire ses charges jusqu'au point nécessaire pour garantir sa prospérité ainsi que celle de ses nationaux.

Il faudra, d'autre part, que les Etats débiteurs comprennent que les créanciers étrangers ont un droit à discuter la bonne foi de la liquidation proposée, — et qui ne saurait leur être imposée, — et qu'ils doivent favoriser par l'insertion d'une clause dans le contrat d'emprunt ou par tout autre moyen, le groupement des porteurs de titres.

Les Contrôles internationaux ont l'avantage de concilier deux sortes d'intérêts opposés : ceux des créanciers à obtenir le

maximum de garanties en même temps qu'une diminution de l'aléa, et celui de l'Etat qui, en compensation de la restriction apportée à ses droits souverains d'administration, y gagnera les bénéfices d'une situation nette et définie, et, par conséquent, améliorera et sa situation économique et son crédit.

Si nous n'avons pas réclamé pour les créanciers le droit d'exercer une action judiciaire contre l'Etat étranger débiteur devant leurs tribunaux nationaux, en revanche nous n'abandonnons pas l'espoir que, de plus en plus, les nations débitrices et leurs créanciers recourront à l'arbitrage pour trancher les questions relatives aux dettes d'Etats.

Mais l'arbitrage ne sera assuré d'une action bienfaisante que si, dans les négociations préliminaires, l'une des parties évite de formuler des exigences excessives, et que l'autre s'abstienne de demander à ses créanciers des sacrifices exorbitants, quoique se refusant elle-même à en faire, et renonce à s'abriter derrière cette maxime : *quia nominor leo.*

Telle a été l'inspiration générale de ce travail.

BIBLIOGRAPHIE

ABRÉVIATIONS

R D I = Revue de Droit international et de législation comparée.
R G D I = Revue générale du Droit international public.
Clunet = Journal du Droit international privé et de jurisprudence comparée.
Val. mob. = Congrès international des valeurs mobilières (Paris 1900). Documents, mémoires et notes, monographies.

Bericht und Beschlüsse der Börsen-Enquête-Commission. Berlin 1894.

Les emprunts étrangers en Angleterre. (Rapport de la Commission de la Chambre des Communes.) *Clunet*, 1877, p. 471.

Sénat de Belgique. — Rapport de la Commission de la Justice, chargée d'examiner le Projet de Loi portant modification aux lois sur les sociétés commerciales (du 15 avril 1905).

Chambre des Députés (France). Session de 1903. Projet de loi sur les sociétés par actions. (Nos 879 et 1174).

Caisse de la Dette. Décrets 1876-1899. Le Caire 1900.

Règlement d'organisation judiciaire pour les procès mixtes en Egypte.

Dette publique de la Grèce (Lois et Décrets). Athènes 1898.

Loi sur la conversion de la Dette publique. Belgrade 1901.

Décret impérial rendu le 28 Mouharrem 1299 (soit le 8/20 Décembre 1881). Constantinople, 1894.

Bulletin de Législation et de jurisprudence égptienne. Alexandrie.

Economiste français. Paris.

Monatschrift für Handelsrecht und Bankewesen, Steuer und Stempelfragen (Herausgegeben von *Dr P. Holdheim*) Frankfurt A/M.

Moniteur des Intérêts matériels, Bruxelles.

Reichsgesetzblatt (N° 47). Berlin.

Semaine judicaire. Genève.

Association nationale des Porteurs français de valeurs étrangères. Statuts et Rapports annuels (depuis 1899). Paris.

Association pour la Défense des Détenteurs de Fonds publics. Statuts et Rapports annuels (depuis 1899). Anvers.

Corporation of foreign Bondholders. Rules and Regulations. Annual Report 1906.

Statuten der schweizerischen Treuhandgesellschaft, (Bâle); der deutschen Treuhandgesellschaft (Berlin).

Règlement communal de la Bourse du Commerce de Bruxelles. 1903.

Rules and Regulations of the Stock Exchange. 1906.

Apt. — Das Börsengesetz mit Ausführungbestimmungen. Berlin 1897.

Arntz. — Observations sur le procès intenté au nom du gouvernement portugais à MM. Battaul et le Comte de Reilhac devant le tribunal de la Seine. R D I, 1880, p. 653.

Badon-Pascal. — Les conversions de valeurs mobilières. Val. mob. IV, N° 158.

Von Bar. — Compétence des tribunaux allemands pour connaître des actions intentées contre les gouvernements et les souverains étrangers. *Clunet,* 1885, p. 645. — Compétence des tribunaux dans les procès contre les Etats souverains étrangers. (Rapport à l'Institut de droit international). *Clunet,* 1892, p. 314. — Internationales Privatrecht, II. Hannover, 1889.

Basdevant. — L'action anglo-germano-italienne contre le Vénézuéla (1902-03). R G D I, 1904, p. 364.

C^t Léon Berger. — L'administration de la Dette publique ottomane. Val. mob. IV. N° 121.

Bluntschli. — Das Moderne Völkerrecht der civilisierten Staaten als Rechtsbuch dargestellt.

Calvo. — Le Droit international théorique et pratique. — Doctrine de Monroe. Note diplomatique du gouvernement argentin. Consultations et avis. R D I, 1903, p. 597.

G. Carnazza-Amari. — Nouvel exposé du principe de non-intervention. R D I, 1873, p. 352.

Collas. — Der Staatsbankerott und seine Abwicklung. Stuttgart et Berlin, 1904.

A.-C. Coolidge. — La Doctrine de Monroe. Revue de Paris, 1907, N° 7.

Cromer. — Rapport sur l'Egypte et le Soudan pour l'année 1906. Le Caire, 1907.

Cucheval-Clarigny. — Essai sur l'Amortissement et sur les Emprunts d'Etat. Paris, 1885.

Dalloz. — Recueil périodique de jurisprudence. — Répertoire de législation.

P. Dehn. — Moderne Staatsbankerott (die Gegenwart 1895) p. 241.

Delamotte. — Les Bourses allemandes. Val. mob. II. N° 50.

Despagnets. — Cours de Droit international public. Paris, 1894.

Duguit. — L'Etat. Etudes de droit public. Paris, 1904.

P. Esperson. — Le Droit international privé dans la législation italienne. Clunet, 1879, p. 348.

P. Fiore. — De la Sanction juridique du Droit international, R D I, 1898, p. 5.

A. de Flœckher. — De l'Intervention en droit international. Paris. 1896.

Garba. — De la compétence des tribunaux à l'égard des souverains et des Etats étrangers. Clunet 1888, p. 180; 1889, p. 538; 1890, p. 27.

Gavillot. — L'Angleterre ruine l'Egypte. Les finances égyptiennes sous l'occupation anglaise. Paris, 1895.

Gentet. — Droit diplomatique. Sommaire du cours. Genève, 1900.

D. Georgiadès. — La Grèce économique et financière, en 1893.

Réponse à E. F. G. Law, délégué du gouvernement anglais, Paris, 1893.

Girard. — Manuel élémentaire de Droit romain, Paris ,1898.

Yves Guyot. — L'accord franco-anglais. R D I, 1904, p. 275 et s.

Adolphe Hartmann. — De la compétence des tribunaux dans les procès contre les Etats et Souverains étrangers. R D I 1890, p. 425.

Max von Heckel. — Staatsschulden. Article du Handwörterbuch der Staatswissenschaften, IIe Auflage, Jena, 1901. VI. p. 952.

Herbault. — Le contrôle international en Egypte, en Turquie et en Grèce. Val. mob. IV, N° 166.

Fr. von Holtzendorf. — Incompétence des tribunaux nationaux pour ordonner une saisie-arrêt sur des biens appartenant aux gouvernements étrangers, Clunet, 1876, p. 431.

Max Huber. — Die Staatensuccession. Leipzig, 1898.

J.- C. — Histoire financière de l'Egypte.

G.-L. Jaray. — La situation internationale de l'Egypte depuis l'accord anglais du 8 avril 1904. R D I, 1904. N° 4.

J. Joson. — Des conséquences de l'inexécution des engagements pris par les gouvernements relativement au paiement de leur dette publique. R D I, 1869, p. 273.

W. Kaufmann. — Le Droit International et la Dette Publique égyptienne. R D I, 1890, p. 556; 1891, p. 48.

Die Kommissare der Kasse der egyptischen Staatsschuld und das internationale Recht. Berlin, 1896.

Die Rechtskraft des internationalen Rechtes. Stuttgart, 1899.

Kebedgy. — Contribution à l'étude de la sanction du Droit International. R D I, 1897, p. 116.

De la protection des créanciers d'un Etat étranger. Clunet 1894, p. 59.

Les difficultés financières de la Grèce et l'Intervention des Etats étrangers. R G D I, 1894.

H. Könige. — Commentar zum Gesetz betreffend die gemeinsamen Rechte der Besitzer von Schuldverschreibungen von 4 Dezember 1899. Tubingen, 1900.

Aloys Körner. — Staatsschuldentilgung und Staatsbankerott. Wien, 1893.

Kühn. — Staatsschuldenwesen. Nürnberg, 1899.

Lacombe. — De la Défense des porteurs de titres de fonds d'Etat étrangers. Val. mob. II, N° 70.

Laurent. — Droit civil international, 1880.

J. Lehr. — Staatsschulden (Handwörterbuch der Staatswissenschaften V. Jena 1893, p. 831.

Paul Leroy-Beaulieu. — Traité de la Science des Finances II, 4e Edit. Paris, 1888. — Neuf pour Cent. Economiste français, 1901, II. p. 497. — La fortune française à l'étranger. Economiste français, 1902, II, p. 451.

Maurice Lewandowski. — De la Protection des capitaux empruntés en France par les Etats étrangers ou les sociétés. Préface de Paul Leroy-Beaulieu, Paris, 1896.

Franz von Liszt. — Das Völkerrecht systematisch dargestellt. II. Auflage. Berlin 1902.

Meili. — Der Staatsbankerott und die moderne Rechtswissenschaft Berlin, 1895.

Mesnil. — Des droits des obligataires dans les Sociétés anglaises. Val. mob. III, N° 100.

Moore. — La Doctrine de Monroe, R D I, 1896, p. 301.

Morgenstern-Heidelberg. — Eine deutsche Schutzvereinigung von Besitzern fremder Werthpapiere. Berlin, 1899.

Moritz Meyer. — Der internationale Geldmarkt (1889-1891). Minden i. W. 1892.

Ch. Mougins de Roquefort. — De la Solution juridique des Conflits internationaux. Paris, 1889.

A. Neymarck. — Vocabulaire manuel d'Economie politique. Paris, 1898. — Finances contemporaines (Trente années financières). Paris, 1902.

Ernest Nys. — Le Crédit et les Emprunts publics au moyen âge. R D I, 1897, p. 433.

De Paepe. — De la compétence civile à l'égard des Etats étrangers et de leurs agents politiques et diplomatiques. Clunet 1895, p. 31.

Etude sur la compétence civile à l'égard des Etats étrangers et de leurs agents politiques, diplomatiques ou consulaires. Bruxelles-Paris, 1894.

Karl Pflug. — Staatsbankerott und Internationales Recht (von der Bluntschli-Stiftung gekrönte Preisschrift). München, 1898.

Piédelièvre. — Précis de droit international public. Paris, 1894.

Pillet. — Des droits fondamentaux des Etats et la solution des conflits qu'ils font naître. R G D I, 1898, p. 80; 1899, p. 503.

Pluyette. — Les fonds d'Etats étrangers sur le marché libre. Val. mob. IV, N° 141.

N. Politis. — Le Contrôle international sur les finances helléniques et ses premiers résultats (1898-1901). Paris, 1902. — Les Emprunts d'Etat en droit international. Paris, 1894

Raffalovich. — Le Marché financier, 1894-5.

Alphonse Rivier. — Principes du Droit des Gens, Paris. 1896.

G. Rolin-Jaquemyns. — Chronique du Droit international : affaire de Tunisie. R D I, 1869, p. 146. — Voir aussi lettres de Rolin-Jaquemyns et de Arntz sur les principes d'intervention et de non-intervention. R D I, 1875, p. 714; 1876, p. 673.

Roscher. — System der Finanzwissenschaft, 2e édition. Stuttgart, 1885.

Léon Say et Chailley. — Dictionnaire d'Economie politique.

G. Spée. — Un article dans Clunet 1876, p. 329. (Compétence des tribunaux nationaux à l'égard des gouvernements étrangers.)

Steiger. — Schweizerisches Finanzjahrbuch, 1906.

Stourm. — Le Budget. Paris, 1896.

Hermann Strauch. — Zur Interventions-Lehre (Jubilé de Bluntschli). Heidelberg, 1879.

R. Touzery. — Des droits des Obligataires dans les Sociétés allemandes. Val mob. IV, N° 153.

Maurice Trinquat. — De l'Amortissement et des Emprunts d'Etats. Paris, 1899.

Ch. Vergé. — Pétition au Sénat français. R D I, 1869, p. 283.

André Weiss. — Droit international privé. Paris, 1886.

W. Westhaus. — Die Entwickelung des egyptischen Finanzwesens und seiner internationalen Beziehungen. Dusseldorf, 1896.

TABLE DES MATIÈRES